



DIVISIÓN DE
CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO**

**DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES
POSGRADO EN HISTORIOGRAFÍA**

***ÉLITE BUROCRÁTICA Y CULTURA POLÍTICA EN MÉXICO, 1946-2012.
LA INTERVENCIÓN DEL PENSAMIENTO TECNOCRÁTICO EN LAS MODERNIZACIONES
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.***

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN HISTORIOGRAFÍA
PRESENTA

ALEJANDRO RAMOS ORTIZ

DIRECTOR DE TESIS
DR. SAÚL JERÓNIMO ROMERO

SINODALES
DR. VÍCTOR DÍAZ ARCINIEGA
DR. ROBERTO GUTIÉRREZ LÓPEZ
DRA. MARGARITA OLVERA SERRANO

**ESTA INVESTIGACIÓN Y TESIS CONTÓ CON EL APOYO Y PATROCINIO ECONÓMICO
DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT)**

MÉXICO, D. F., 9 DE DICIEMBRE DE 2014.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	25
A. Élite burocrática.	25
B. Cultura política.	28
C. Cultura política de la élite burocrática	36
D. Aproximación historiográfica. Régimen de historicidad.	41
PRIMERA PARTE: MODERNIZACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1946-2012	47
A. Antecedentes.	48
B. 1934-1946. Modernización de la administración pública durante los primeros planes sexenales.	60
C. 1946-1958. Caracterización de la administración pública que posibilitó el desarrollo estabilizador.	66
D. 1958-1970. Modernización de la administración pública del desarrollo estabilizador.	71
E. 1970-1982. Modernización de la administración pública del desarrollo compartido.	84
F. 1983-2000. Modernización de la administración pública en tiempos de reforma del Estado y del ajuste estructural.	91
G. 2001-2012. Modernización administrativa: agenda de buen gobierno; función pública y mejora de la gestión.	108
SEGUNDA PARTE: LA GESTACIÓN DEL PENSAMIENTO TECNOCRÁTICO. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO ECONÓMICO: EL DESARROLLO ESTABILIZADOR; EL DESARROLLO COMPARTIDO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y BUROCRACIA	123
A. Gestación del pensamiento tecnocrático.	123
B. Quiénes formaron y de dónde surgieron los modernizadores de la administración pública que emergió después de la Revolución Mexicana.	134
a. Los primeros años, 1910-1940.	134
b. Los saberes institucionalizados. Economía. Ciencias Políticas y Sociales. Administración Pública. Política pública.	142
i. La Escuela Nacional de Economía	142
ii. La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales	145
iii. El Instituto de Administración Pública (IAP)	148
iv. Implementación de nuevas corrientes disciplinarias en la administración pública. El nacimiento de las ciencias de política en los Estados Unidos de América. Surgimiento de la disciplina de la política pública y su recepción en México.	151

C. Configuración de una administración pública para el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar social, 1946-1982. La atención de demandas sociales y crecimiento del aparato público.	164
a. La planeación del desarrollo. Aparición de la racionalidad tecnocrática en el discurso gubernamental.	166
b. Administración pública: entre la política y la racionalidad administrativa.	169
c. El presidencialismo mexicano. Planeación y praxis política.	172
d. Resultados relevantes de la racionalidad tecnocrática I: “Desarrollo estabilizador”.	175
e. Resultados relevantes de la racionalidad tecnocrática II: <i>Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana</i> .	182
f. La reforma administrativa condición para el desarrollo compartido. Los límites del modelo de Estado interventor y la economía mixta.	189
D. Administración pública y burocracia en México.	192
a. Administración pública.	192
b. Burocracia.	198

TERCERA PARTE: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. APARATO BUROCRÁTICO, ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DISCIPLINA TEÓRICA. SURGIMIENTO DEL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

A. La administración pública mexicana: sector central, sector paraestatal, y configuración expresiones del sistema político mexicano.	212
B. Políticos, funcionarios, intelectuales humanistas, burócratas, tecnócratas.	228
C. Tránsito de la administración pública del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal.	242
a. El afán tecnocratizante llegó con la modernidad.	242
b. La planeación del desarrollo. Nueva historia del “Caballo de Troya”. Reforma del Estado, cambio estructural y modernización administrativa, 1983-2000.	248
c. Sólo cenizas hallarás. O la asunción del nuevo paradigma de política económica	253
d. La implementación de la política pública en la administración pública mexicana.	262

CONCLUSIONES

269

EPÍLOGO DONDE SE COMENTA QUE LOS FENÓMENOS GEMELOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CIENCIA ECONÓMICA Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA TECNOCRACIA MEXICANA ESTÁN DIRECTAMENTE RELACIONADOS.

279

BIBLIOGRAFÍA

285

ITINERARIO, RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

Egresé de Ciencias Humanas (CUDECH, ahora UCSJ) en 1984, y de inmediato ingresé a laborar en el gobierno. Poco a poco me fui habilitando como administrador público desempeñándome en áreas de medios impresos, planeación, programación y evaluación, gracias a avezados mentores en: SEDUE, SARH, SPP, CONAFE, Inmujeres-GDF, ASA. La Maestría en Historiografía de México en la UAM-A me permitió establecer una aproximación historiográfica a los planes nacionales de desarrollo. Fue sólo el inicio del deseo de estudiar y conocer más a fondo a la administración pública mexicana, inquietud que después de transitar, recomponerse y nutrirse en el PGH, llega a final de etapa.

Este trabajo es un recorrido historiográfico sobre el surgimiento del pensamiento tecnocrático y a su intervención en las modernizaciones de la administración pública en México en el periodo 1946-2012. Aporta elementos que permiten reconocer y describir cómo se formó la cultura política de la élite burocrática que consolidó al Estado nacionalista y no sin tensiones y fisuras lo condujo a lo que hoy tenemos. Es también un recuento de las modernizaciones de la administración pública, donde se dan a conocer las ideas centrales, que dan pie, justifican y permiten entender la modernización administrativa en México, en esos años. Se cuenta quiénes formaron y de dónde surgieron los modernizadores de la administración pública que emergió después de la Revolución Mexicana, recorriéndose los saberes institucionalizados que dieron forma a las carreras de economía, sociología, ciencias políticas, administración pública y políticas públicas y se ubica y fecha la aparición de la racionalidad tecnocrática en el discurso gubernamental.

Se aborda sustantivamente lo relativo a la élite burocrática, su cultura política y el perfil de los profesionales que la integran: políticos, burócratas, intelectuales, funcionarios, técnicos, tecnócratas, mostrando cómo el cambio de perfil de sus integrantes obedece a la necesidad de los tiempos y a los imperativos de la modernización administrativa que requería cada vez más a especialistas.

Para conocer la historicidad de la administración pública expresada en cambios institucionales y en la aparición de nuevos perfiles en el funcionariado, fueron útiles las memorias y biografías de los actores principales o de reparto y testigos, así como revisar estudios, artículos, leyes, reglamentos, decretos, planes y programas, discursos que nos muestran el tránsito de una administración pública nacionalista a una neoliberal.

Reconozco los aportes de mi director de tesis Dr. Saúl Jerónimo Romero a quien debo el incursionar en estos temas a través del Seminario de Cultura Política, quien conjuntamente con el Dr. Roberto Gutiérrez López, Dra. Margarita Olvera Serrano y Dr. Víctor Díaz Arciniega, lectores de mi trabajo, y el Dr. Miguel Ángel Hernández Fuentes, coordinador asistente del Seminario, fueron fundamentales por sus orientaciones. Tuve la suerte, además, de ser deudor de algunas de las ideas de los textos que cada uno de ellos ha publicado sobre los temas que trato en este trabajo. En particular, agradezco la pertinencia, exigencia y paciencia de Víctor Díaz Arciniega, quien con su sólida y particular perspectiva propició el último acicate que se requería. Un especial reconocimiento a la Dra. Danna Levin Rojo, Coordinadora del Posgrado.

Agradezco los aportes de integrantes y concurrentes en el Doctorado en Historiografía: Christian Sperling, Silvia Pappe, Álvaro Vázquez Mantecón, José Ronzón, Leonardo Martínez Carrizales, Teresita Quiroz, Germán Andrade; Cecilia Colón, Miguel Ángel Barón Gavito, Alfredo Moreno, Raquel Xochiquetzal Rivera. También reconozco las recomendaciones y objeciones de diversos miembros intergeneracionales del Seminario de Cultura Política UAM-A: Jorge Alberto Rivero Mora, Pablo Tasso, Genoveva Flores Quintero, Pilar Schiaffini, Norberto Castro López, Juan Pablo Ortiz, Francisco Ramírez Treviño, Lorena Hernández Pérez, Sergio Esteban Rodríguez Hernández. Así como también mi agradecimiento a Miriam Hurtado del COSEI y a René Robles, Julio César Villar y Cristina Vargas, de la Coordinación del PGH, por sus atenciones y gestiones.

En los últimos años ha sido muy importante mi entorno afectivo y laboral. Agradezco las conversaciones, convivios y sobremesas con Omar Gasca, de la Universidad Veracruzana, Jalapa; Jaime Collazo Odriozola y Margarita Cabrera, UAEM-Humanidades, Toluca, así como con Luis Arturo Téllez, Ana Luisa Tejeda y sus hijos Arturo, Luis y Carlos; Gina Vázquez y Francisco Romero. Jaime Álvarez, Juan Castillo, Martha Araujo, José Betanzos y David Islas. En ASA, fueron importantes para llegar al final, los permisos otorgados por Francisco Andrade Gámez, el apoyo de Guillermo Deister, el entusiasmo de Abraham Velázquez Cobos, las pláticas con Luis García Cárdenas y Miguel Tirado Rasso, así como los consejos profesionales de Bulmaro Utrera y Elva Lilia Segovia; el apoyo bibliográfico de Edith Vera Rodríguez y el auxilio de Beatriz Mejía Monroy.

Una vez más, mis pretensiones investigadoras hubieran sido imposibles si no hubiera sido por la compañía, amor y apoyo de Consuelo Gálvez Morales, musa, amiga y compañera desde hace 40 años. A ella y a mis hijos Alejandra y Pedro, veinteañeros en flor, por su cariño y por saber querer y tratar a un padre gruñón-sonriente-ausente, pero principalmente, por dejarme soñar y tratar de entender algo de este México que siento tanto, en pensamiento, palabra, obra y omisión.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo constituye una aproximación historiográfica al surgimiento del pensamiento tecnocrático y a su intervención en las modernizaciones de la administración pública en México en el periodo 1946-2012. Entre otros propósitos aporta elementos que permiten reconocer y describir cómo se formó la cultura política de la élite burocrática que determinó la instauración e instituyó el concepto de planeación del desarrollo, por una parte, y por otra, del concepto de reforma administrativa, en el horizonte cultural que ha imperado en el marco de la política económica y en la administración pública mexicana, entre 1950-1982, pero que a partir de esa fecha se ha desdibujado, perdido impulso y contenido llegando hasta el 2012, distinto, irreconocible para algunos, pero viendo con atención, las raíces se pueden observar, aunque las ramas hayan cambiado de dirección.

Hay preguntas centrales en la base de todo esto, quizá la más simple y obvia es: ¿cómo, en el México de la segunda mitad del siglo XX, se pasó de una élite burocrática “nacionalista”, a una élite burocrática “neoliberal”? Una respuesta posible surge *ipso facto*: esto sucedió porque se pasó de una presidencia “nacionalista” a una presidencia “neoliberal”, respuesta apodíctica, sí; pero a todas luces insuficiente que responde sólo a medias: ¿qué ha tenido que pasar para que esto se haya dado? ¿Cómo sucedió? ¿Quiénes intervinieron, cómo lo promovieron? ¿Quiénes se beneficiaron?

Entre las diversas maneras que existen para tratar de elucidar y entender lo anterior, en este trabajo se propone recordar y repasar cómo diversos saberes institucionalizados (derecho, economía, ciencias sociales, ciencia política y administración pública) y las necesidades prácticas y discursivas del sistema político (la política) y la administración pública, promovieron el influjo de la planeación y la mejora y el desarrollo del aparato público –modernización de la administración pública- durante los periodos ahora conocidos como “desarrollo estabilizador” (1956-1970)¹ y “desarrollo compartido”

¹ En parte, nos atenemos no sin valorar y comentar con cierto detalle, a lo publicado por el ex secretario de hacienda y crédito público (1958-1970) y expresidente del BID (1971-1987), Antonio Ortiz Mena, en *El*

(1971-1982), principalmente, periodos que fueron medulares en la especialización y expansión de la administración pública, implementada por la clase política y la élite burocrática mexicana en el sistema político de esos años y los 18 años posteriores.

En la medida de lo posible, se busca ubicar, entender y explicar cómo esos principios dominantes se fueron constituyendo en elemento cohesionador y a la vez en un espacio simbólico, que pudiera llamarse, provisoriamente, “cultura política de la élite burocrática”, espacio privilegiado donde se tomaban decisiones políticas en la administración pública mexicana de esos años, por lo que será de mucha utilidad repasar el origen del concepto planeación, así como el inicio del concepto reforma administrativa², sus propósitos, implicaciones e impacto en la administración pública y en el sistema político mexicano durante casi cuatro décadas.

Se tratará de establecer algunos de los elementos medulares para ubicar y caracterizar ese componente de la cultura política de la élite burocrática que ha operado y gestionado la administración pública mexicana de los últimos 60 años, los cuales serán el escenario de distintas manifestaciones y expresiones discursivas y de historia efectual (en realidad, soterrada y sórdida batalla ideológica) que irán construyendo un discurso mayor, inmerso a su vez en metarrelatos todavía palpitantes de la Revolución Mexicana (sólo en el discurso y que languidieron paulatinamente), y de un entramado normativo e institucional modular y acumulativo que propició que los diversos actores políticos, en particular la élite burocrática que desde 1946 llega a la cima, a través de los abogados, ocupen espacios destinados en años previos sólo a militares, políticos y líderes de organizaciones sociales.

desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Hacienda. México. FCE, El Colegio de México, 1998. 408 pp.

² En 1967, la Comisión de Administración Pública (CAP) como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia CAP, presidida por José López Portillo desde su creación, presentó el informe que pretendía “sentar las bases” para la construcción del paradigma de “reforma administrativa”, como un componente para instrumentar e implementar “el plan” para la planeación del desarrollo. Entre 1971 y 1976 se realizaron diversas acciones que culminaron con la promulgación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, y con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como se abordará a lo largo de este trabajo. Para lo relativo a la CAP, véase: *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Comisión de Administración Pública (CAP) Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos, 1967. México. Versión facsimilar publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública en 2004, 68 pp.

Si aparentemente estaba claro en los discursos de los políticos de la época que alcanzar el desarrollo y bienestar con justicia social era el objetivo último de la Revolución Mexicana, el cómo lograrlo estableció dilemas y tensiones que propició que existieran diferentes enfoques, métodos y teorías; enfrentamiento y afirmación de saberes institucionalizados y de prácticas que a lo largo de esos años (en realidad desde la década de los treinta, en medio de necesidades impuestas por el contexto internacional) fue construyendo y sedimentando, aparentemente sin plan previo, una cultura política *sui generis* en la élite burocrática de la administración pública mexicana, donde entre otros conceptos nodales, la palabras “planeación” y “desarrollo”, por una parte, y por otra parte, “reforma administrativa”, se convirtieron en mito y utopía de todo un sistema de creencias, valores y percepciones que rigió el actuar de la clase política y, en particular, de la élite burocrática, desde comienzos de los cincuenta y hasta finales de los años ochenta.

Lo que sigue, por un lado, tratará de contribuir con elementos que lleven a caracterizar algunos de los diversos componentes que conformaron la cultura política de la élite burocrática durante el periodo que Antonio Ortiz Mena denominó, en 1969, como “desarrollo estabilizador”³ y por otra, aportar evidencias de cómo El *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*⁴, formulado en 1967, y dirigido por quien sería Presidente de la República en 1976-1982, José López Portillo, estableció y creó sedimentos para la instrumentación de dos conceptos centrales, el de la planeación del desarrollo y el de la reforma de la administración pública (reforma administrativa) como correlato *sine qua non* para implementar un sistema nacional de planeación.

Tal sistema se establecería por ley en 1983, ya con el presidente Miguel de la Madrid, mediante la publicación de la *Ley de Planeación*, la que en 30 años de vigencia ya

³ Ortiz Mena define al desarrollo económico estabilizador como “esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, en vez de los desestabilizadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación-devaluación. Ver Anexo II “Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México”, pp. 365-393. Lo integran los siguientes apartados: Esquema conceptual, Estructura productiva, Ahorro y financiamiento, El sector externo y Conclusiones y perspectivas.

⁴ *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Comisión de Administración Pública (CAP) Presidencia de la República, 1967.

ha sido reformada en distintas ocasiones, pero que todavía en 2013 no tenía la reglamentación correspondiente, siendo un incumplimiento normativo aparentemente incomprensible.⁵ Una explicación a situaciones contradictorias como ésta se abordará a lo largo de este trabajo.

No se puede dejar de mencionar que el concepto de modernización de la administración pública mexicana está inserto y es subsidiario del concepto general de modernización⁶ y de las derivaciones que éste ha tenido en la realidad política mexicana de la época posrevolucionaria a la fecha, siendo así, se debe reconocer que la historicidad de la administración pública federal de México, entre otros elementos, está expresada principalmente por múltiples leyes y normatividades específicas, así como por la creación, desarrollo, transformación y desaparición de entidades e instituciones que en su momento implementaron modelos conceptuales y acciones concretas. Destacan: Secretaría de Economía Nacional, Secretaría de Bienes Nacionales, Comisión Nacional de Inversiones, Secretaría de la Presidencia, Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría General de la Contraloría de la Federación, principalmente, y que se constituirán en evidencia de historia efectual.

En particular para el periodo que nos ocupa, son medulares la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, emitida en 1917 y vigente hasta 1976, con variaciones en el nombre, así como la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, vigente desde ese último año, a la fecha, lo que nos ha llevado a ubicar una periodización que nos permita

⁵ Promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, la *Ley de Planeación*, que abrogó a la *Ley sobre Planeación General de la República* del 12 julio de 1930, ha tenido las últimas modificaciones en 2002, 2003, 2011 y 2012. Sin embargo, no se ha podido cumplir el **ARTICULO CUARTO** transitorio de la misma disposición de 1983 que señala: “En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este Ordenamiento”. Ni la Secretaría de Programación y Presupuesto, responsable de su aplicación hasta 1992, ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prepararon propuesta del reglamento correspondiente para someterlo a consideración del Congreso de la Unión. Véase *Ley de Planeación* en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

⁶ Al hablar de modernización nos referiremos a cambios en diferentes ámbitos, cuyos resultados se relacionan a transformaciones profundas como la industrialización, la urbanización, la secularización, la democratización, y la aparición y participación creciente de la prensa, en general, los medios de comunicación.

ver con claridad cómo, la “modernización” de México y con ello de su administración pública, tiene largas raíces en la historia de México: “está adherida como la tierra a la pala del jardinero” (parafraseando sin permiso a Fernand Braudel) y que con sus correspondientes rupturas es parte del mismo proceso general de acumulación capitalista a escala mundial, que tiene sus particularidades en cada país, y que en la Nueva España arrancó con las reformas borbónicas; continuó con las reforma liberal y se materializó en el siglo XIX con la “modernización porfirista”, pasando por las convulsiones y reacomodos de la etapa revolucionaria y constitucionalista.

Así, en el siglo XX estas “modernizaciones” han tenido diversos momentos y, mirándolas con detalle, tienen matices y hasta dobleces que las caracterizan y distinguen con claridad. Para lo que nos ocupa, provisoriamente se distinguen, a lo menos, cinco momentos, en los cuales se mencionan ejes y actores:

La “modernización financiera” callista (1924-1934), para refuncionalizar, actualizar y dotar al gobierno posrevolucionario de los instrumentos bancarios y financieros de política económica en general y de la política hacendaria y monetaria, en particular, que significó principalmente la creación del banco central (Banco de México) y la creación de organismo que financiaría el desarrollo (Nacional Financiera), aunque hubo más, teniendo como eje las reformas jurídicas correspondientes y la publicación de la primera ley de planeación hacia 1930. Su creación fue resultado de la voluntad de los políticos revolucionarios triunfantes del movimiento de 1910-1920 y del diseño de jóvenes intelectuales –abogados– que comenzaban a especializarse en la ciencia económica, en las ciencias sociales y en las nuevas racionalidades administrativas surgidas de las universidades norteamericanas e inglesas, principalmente.

La “modernización cardenista” enmarcada de manera artificiosa por el *Primer Plan Sexenal 1934-1940* (resultado del empuje callista), que buscando transformaciones profundas a través del intervencionismo estatal y de la economía mixta fue llevada mucho más allá de lo que deseaban sus impulsores callistas.

Son años de intensa movilización social donde se gestan los prerequisites para el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que conjuntamente con la reforma agraria y la expropiación petrolera se convierte en el eje de la política económica mexicana de esos años. Otra vez, el voluntarismo presidencial de políticos revolucionarios fue el protagonista, en este caso también acompañados por abogados y otros jóvenes profesionistas, algunos ideologizados por el contexto mundial, ya posgraduados especializados en el extranjero; docentes y licenciados en economía, que comenzaban a profesionalizar un perfil específico de trabajo en la administración y en las finanzas públicas.

La “modernización alemanista”, que se caracteriza por profundizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que entre otras situaciones se caracteriza por la “americanización” del estilo de vida mexicano, propiciado por la urbanización acelerada. Es en estos años de posguerra y antesala de la “guerra fría” que comienza a darse en el país la participación de los expertos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF (Banco Mundial), que prepararán los proyectos de inversión con los cuales se comenzó a definir algunos de los criterios de desarrollo que caracterizarán al modelo mexicano: inversión pública en infraestructura para atraer inversión privada, siendo este el eje de la política económica de esos años.

Comienzan a pasar a segundo plano los militares revolucionarios (aunque con voz en *off*) y el presidencialismo es ejercido por abogados, algunos especializados en finanzas públicas, con posgrados o por empirismo, que se hacen asesorar en los aspectos técnicos de sus decisiones políticas, por economistas mexicanos, crecientemente con posgrados en el extranjero que ya son incipientes interlocutores y eficientes contrapartes de los representantes de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Vinculado directamente con este proceso está relacionado el “Desarrollo estabilizador” que caracterizó a la política económica mexicana de 1956 a 1970. A éste, no se le llamó modernización sino “milagro mexicano”. Desde esos años los abogados y

economistas vinculados al sector financiero comienzan a mostrar cierta autonomía y se comienzan a dar ciertas colisiones con los políticos tradicionales, principalmente abogados, pero también con otros técnicos de vocación nacionalista. Está explícita ya, aunque silenciosamente y sin estrépito, una manera tecnocrática de percibir, diseñar y ejercer lo que debe ser la política económica expresada a través de la planeación gubernamental que luchará por su espacio y defenderá su propuesta.

Los economistas, aunque con posiciones escasas, empiezan a estar en primer plano. También, se comienzan a evidenciar las discrepancias entre las diversas percepciones teóricas de las escuelas económicas que enfrentan a economistas que asesoran a políticos.

En un intento autoritario y de voluntarismo presidencial por prolongar el “milagro mexicano”, de otra manera, surge el “desarrollo compartido”, que trata de revitalizar un modelo agotado. Fue la “modernización neo populista” de 1970 a 1982 (etapa todavía caliente, para estudiar con frialdad o ánimo bien temperado). La revitalización estalló en ese último año, revelando con claridad los límites del Estado interventor y a una sociedad civil inerme, informe –pero viva- donde se hacen pedazos, de paso, varios mitos, entre ellos el pretendido por los gobiernos posrevolucionarios sobre la autonomía del Estado mexicano.

El eje fue un afán planificador que entró en auge por las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), primero, y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) después, pero no solamente (los organismos internacionales tenían sus criterios), instrumentado por economistas, que en gran número se insertaron en el aparato público para introducirle una racionalidad tecnocrática, que en ese momento tenía dos presentaciones: una propuesta monetarista, definida por los funcionarios del sector financiero mexicano, vinculados a las directrices de los organismos internacionales de financiamiento al desarrollo, y una propuesta estructuralista, defendida por otro sector de economistas vinculadas a las áreas de inversión pública, entre los cuales ganó adeptos las propuestas de CEPAL-ILPES.

Más allá de los múltiples y crónicos errores en la conducción del gobierno y de una sorda y soterrada lucha por la hegemonía política, no se debe perder de vista que la debacle fue propiciada por fallas de conducción, omisiones, principalmente, pero también porque en los países centrales (o los intereses hegemónicos de EUA, si se prefiere) el modelo de Estado de bienestar social, del Estado interventor, estaba entrando en desuso y quien primero lo percibió y contribuyó en el socavamiento, fue la iniciativa privada, la de aquí, pero principalmente la de allá.

Emergía lentamente, pero con firmeza, el modelo de Estado neoliberal. Es necesario mencionar que en la sucesión presidencial para el periodo 1982-1988, se hizo evidente el conflicto, la inconformidad o la disputa por la nación –entre dos proyectos sustentados en la racionalidad tecnocrática, pero con fines distintos– mostrando claramente que existían, al menos, dos perspectivas con múltiples matices: un proyecto nacionalista asumido por políticos tradicionales asesorados por economistas y otros técnicos de tendencia nacionalista, estructuralista, y un proyecto neoliberal encabezado, promovido, por la iniciativa privada –los poderes fácticos– y echado a andar principalmente, por una nueva generación de economistas, vinculados al sector financiero, afiliados al monetarismo, cuya raigambre tecnocrática era inocultable.

Como respuesta a un agotamiento del modelo resultante de la “modernización neo populista”, pero principalmente porque ya se habían estructurado nuevos principios dominantes en los países centrales y se desmontaban no sin resistencias los del Estado benefactor en los países periféricos, surge una modernización conservadora, la “modernización neoliberal” que se establece en México a partir del gobierno de Miguel de la Madrid; modernización que perdurará, en medio de una aparente paradoja, enunciando y desmontando sigilosamente el paradigma de planeación del desarrollo anterior, para instaurar paulatinamente un nuevo paradigma al que durante los años noventa se le conocerá, principalmente en el medio académico, como enfoque de política pública, insertándose muy tímidamente en la práctica y que continuará construyéndose a lo largo de la primera década del siglo XXI.

A partir del 2000, se podría hablar de la “modernización por la alternancia electoral”, promovida por la sociedad civil a la que con rapidez los poderes establecidos (legales, legítimos, fácticos y hasta ocultos), le convirtieron el impulso en permanencia renovada, creando un espejismo de transición con dos alternancias electorales en un lapso de 12 años, periodo de la implantación paulatina, en el aparato de gobierno federal, de la política pública, la gobernanza y la nueva gestión pública, la que aún es más discurso que práctica efectiva, pero se instrumenta e implementa como mejora de la gestión, entreverando con la eficacia, eficiencia y economía inherentes a la administración, principios de transparencia y rendición de cuentas.

Recapitulando, de 1930 al 2012, a pesar de las crisis, (en la primera mitad de los setenta; en la segunda mitad de los ochenta; a la mitad de los noventa; y en 2008-2009) hay una continuidad que se renueva y cambia constantemente: el predominio del mercado, las racionalidades inherentes y el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación y a estas necesidades han respondido las sucesivas modernizaciones administrativas en México, adaptando las necesidades del país a las necesidades del mercado, pero también a los imperativos del desarrollo social y el crecimiento económico.

Es a través de mejoras, reformas, reconfiguraciones e innovaciones que el aparato público en su conjunto sufrió incrementos, decrementos, modificaciones, reformas y ajustes estructurales, durante todos esos años (y los siguientes), en los que dos principios dominantes (el discurso de la planeación del desarrollo y el discurso de reforma administrativa) fueron determinantes, pues establecieron significado y sentido a un proceso de tecnocratización, silente al inicio, pero ineludible, y que debiendo ser complementarios en origen terminaron confrontando a los cuadros dirigentes en la élite burocrática, en el marco de una lucha por la hegemonía del grupo gobernante, ya que estas racionalidades administrativas fueron usadas como insignia pero también como ariete para lograr la supremacía y tener acceso al poder político y sus beneficios inherentes: la presidencia de la república, politizando a la racionalidad técnica, lo que en los hechos parecía impracticable y que después de acusaciones, negaciones y defensas evidenció lo que algunos no podían o querían ver, la tecnocracia como forma eficiente de

hacer política, aunque en el periodo estudiado era políticamente incorrecto, pensarlo; hacerlo.

Es por esos motivos que se hace necesario hacer un recorrido por los antecedentes de cómo se fueron configurando esos discursos.

Es conveniente recordar que la planeación del desarrollo tal y como se formuló en los países capitalistas hasta antes de la inserción del paradigma neoliberal, tiene su origen, parte en el socialismo -la planificación estatal- y parte en las ideas económicas modernas expresadas en la contabilidad nacional, en las teorías keynesianas y en la política anticíclica en general y se caracterizó porque trataba de comprender y de influir en la economía de un país en su conjunto, a raíz de la crisis de 1929-1933⁷

Dentro de este contexto, no deberá sorprender la expedita aparición de la planeación del desarrollo que instrumentará, en los hechos, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI), como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en adelante Banco Mundial, al final de la década de los cuarenta, teniendo como espacio de implementación la reconstrucción de Europa.

En los 60 esa estrategia tendrá un actor más, al fundarse el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde la constitución del FMI, del Banco Mundial y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, primero, y luego con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México ha tenido con todos ellos una participación e intercambio de relaciones constante: miembro fundador, interlocutor, solicitante de recursos y cabal pagador.

Desde el inicio de la relación, los préstamos del Banco Mundial en México han sido

⁷ En 1958, Jan Tinbergen apuntaba que el desarrollo económico podría promoverse por lo que se podía llamar una política de desarrollo en el cual, sin dejar de utilizar las poderosas fuerzas de la iniciativa privada, se podrían evitar algunos errores y desperdicios del pasado. La política del desarrollo tendría cuatro objetivos principales: a) crear condiciones favorables al desarrollo; b) familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo; c) hacer una serie de inversiones, por lo general del tipo “básico”; d) tomar medidas destinadas a facilitar y estimular la actividad y las inversiones privadas. Ver Jan Tinbergen. *La planeación del desarrollo*. México Fondo de Cultura Económica, 1989.

coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la que en nombre del gobierno federal otorga la garantía sobre el pago del servicio de la deuda, siendo la banca de desarrollo la que fungía como agente financiero. Por décadas, el principal agente financiero ha sido Nacional Financiera (NAFIN), por designación de la SHCP, aunque existen otros como BANOBRAS y BANCOMEXT

Desde esos años, se estableció la línea de política a seguir por México y el Banco Mundial hasta fines de los 60 y se señalaba la necesidad de formular e implantar un programa de desarrollo (o plan). Surgía así, la necesidad de establecer las metodologías de planeación, que implicaban una adecuada jerarquización y coordinación de actores.

Eran las épocas de las tesis keynesianas de la inversión pública como motor de desarrollo. Adicionalmente y siguiendo a Rafael Izquierdo en su libro *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, habrá que agregar una contribución importante del BID en este proceso que reactiva a la planeación en México, la que se encontraba desarticulada por tener dos instancias responsables de su formulación, y que por lo mismo, era rehén de las pugnas interburocráticas existentes en la administración pública mexicana de aquellos años. Ahora se sabe que, entre 1956-1970, en la práctica aunque no en el discurso, la planeación y la definición de política económica se instrumentaban e implementaban en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁸

En las reflexiones que en 1999 Antonio Ortiz Mena publica sobre el “desarrollo estabilizador”, él comenta que durante los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz se cumplió uno de los objetivos principales que en materia económica habían planteado los gobiernos posrevolucionarios: avanzar de manera sostenida en el desarrollo económico del país con estabilidad macroeconómica.

⁸ Rafael Izquierdo considera que en esa década el encuadre de los asuntos económicos lo dieron principalmente dos trabajos: *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, y *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*, formulado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1957. En ambos trabajos participó Víctor L. Urquidí, quien fuera asesor de Antonio Ortiz Mena, antes de incorporarse al Colegio de México. Ver: Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, op. cit.

Aparentemente la estabilidad del modelo planteado por Ortiz Mena, quien en su discurso ostensiblemente prefería manejar el lenguaje especializado y técnico de la política económica, permeó cierto ámbito de la administración pública y durante esos años, coincidiendo con otros enfoques y tendencias, el paradigma del “desarrollo estabilizador” era ya el resultado de un discurso existente que marcó pautas de cultura política en la administración pública mexicana de esos años y se comenzó a reproducir paulatinamente, con más contradicciones que claridades, una cultura política en la élite burocrática de la administración pública mexicana, que se manifestaría plenamente a partir de los años 80: el predominio de la racionalidad tecnocrática sobre la racionalidad burocrática y la racionalidad política.

Los equipos que administraron el aparato público de 1970 a 1982, y en adelante, deben mucho al espíritu de época que en la administración pública se gestó al inicio de la década de los años 50.⁹

Tanto el Banco Mundial como la CEPAL tenían sus seguidores en las diversas instancias de la administración pública y aunque teóricamente eran antagónicos, coexistieron y hasta se complementaron en ocasiones; sin embargo, fueron una parte de la esencia de un conflicto interburocrático entre los tomadores de decisiones políticas en la administración pública mexicana que, en los 60, Raymond Vernon ventiló como la pugna de “políticos” contra “técnicos”¹⁰, y que años después llevaría al enfrentamiento que se denominó la “disputa por la nación”, entre economistas (pero no solamente), participantes de la élite burocrática en la administración pública.

⁹ Véase: Antonio Ortiz Mena. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Hacienda. México. FCE, El Colegio de México, 1998. 408 pp.

¹⁰ Raymond Vernon lo ve así: “El economista adquiere rápidamente la composición de un hombre indispensable en las naciones en desarrollo. Por acuerdo general, asuntos tales como las políticas de tipo de cambio, fiscal y monetaria, de inversión y ahorro y materias similares, ya no pueden ser dejadas por completo a los oficios rudos y expeditos de los políticos. Por una parte las técnicas económicas se han hecho tan complejas que están fuera de la comprensión fácil del aficionado; por otra las crecientes comunicaciones entre naciones y con agencias internacionales, referentes a estos temas, han exigido que cada país cree una clase de funcionarios responsables que sean capaces de cumplir con su parte en el intercambio. En México, el técnico en economía se ha convertido en un elemento integral, indispensable en las decisiones que afectan al desarrollo de la nación, en Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México: papeles representados por los sectores público y privado*. México, Editorial Diana, 1966. Ver: pp. 153-154.

Pronto comenzó una confrontación y en el marco de las aspiraciones, valores y expectativas, se fueron enfrentando, soterradamente, (pues no se reconocía lucha ideológica, ya que ideología sólo había una: la Revolución Mexicana), sistemas de creencias y saberes institucionalizados, si bien por cumplir objetivos, atribuciones y responsabilidades conferidas, también para privilegiar y destacar a un equipo político encabezado por un miembro de la élite burocrática con aspiraciones políticas latentes.

Debe enfatizarse que la pugna y el conflicto tuvo múltiples derivaciones, pues no sólo se trataba de definir los contenidos de la planeación (el *qué*), sino también la estrategia de instrumentación e implementación (el *cómo*) y *quiénes* serían los actores que dirigirían el plan.

Por todo esto surgieron diversas propuestas de diseño y de instrumentación que en el aparato público de la época se daría mediante una reforma de la administración pública mexicana.

En 1962, el Programa de Asistencia Técnica del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), publicó el *Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*.¹¹

De alguna manera, resultado de los trabajos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA)¹², fundado en Bruselas, Bélgica, en 1930, las preocupaciones sobre la administración pública fueron retomadas por la ONU.

Así, en 1951, los esfuerzos de la Comisión Especial sobre Problemas de la Administración Pública derivaron en el informe titulado *Sistemas y normas de la administración pública, particularmente en relación con las condiciones de la asistencia*

¹¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), publicó el Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo.

¹² Organización no gubernamental reconocida por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

*técnica impartida a los países insuficientemente desarrollados*¹³, que una vez vencidas las resistencias de que la administración pública, materia muy sensible a la participación de expertos extranjeros, se socializaron y fueron admitidas como directrices para formular programas de mejoramiento de la administración pública para los países en desarrollo.

En el Manual mencionado, en tres grandes apartados se aborda lo relativo a:

1. La administración pública y el desarrollo nacional, ocupándose, entre otros tópicos del atraso administrativo; las nuevas tareas de la administración pública y la función rectora de la función administrativa.
2. Conceptos y prácticas contemporáneos, ocupándose del análisis de la organización; estructura orgánica, métodos, el servicio civil de carrera, recursos humanos y administración de personal, descentralización, instituciones autónomas y empresas públicas, administración presupuestaria y financiera, investigación y planeamiento, adopción de decisiones y las relaciones públicas e información.
3. La asistencia técnica en materia de administración pública, sobresaliendo la administración pública y la ONU, centros de capacitación e institutos de administración pública, Programa de becas, Seminarios y grupos de trabajo, la reforma administrativa y el experto, medidas nacionales para un programa de reforma administrativa.

En esta publicación de la ONU, se abordan de manera integral todos los aspectos importantes de la operación de la administración pública, pero para nuestro propósito vale la pena destacar lo relativo a la descentralización, las empresas públicas, el presupuesto, la investigación y el planeamiento y las medidas nacionales para un

¹³ *Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo.*

programa de reforma administrativa, pues ahí se establecen directrices generales que en México, adecuándolas, se siguieron algunos años más tarde.¹⁴

Antes, pero en ese orden de ideas, en 1955, se funda el Instituto de Administración Pública, IAP (antecedente del Instituto Nacional de Administración Pública INAP), sección mexicana del IICA, arriba mencionado.

El IAP, cuyo origen y participación se verá más adelante, fue impulsado por la SHCP, principalmente a través de su titular, Antonio Carrillo Flores, y el connotado jurista Gabino Fraga y contribuyó a la formación de una élite burocrática ilustrada, pero ya en la década de los 60 en los flujos y reflujos de política mexicana, quedó en medio de las pugnas interburocráticas y paulatinamente se fue alineando a las directrices, sentido e impronta de la Secretaría de la Presidencia y de la propia Presidencia de la República, silenciando su espíritu académico y enfatizando una motivación política. Ahora sabemos que se plegó a la dinámica de la política.

Así, en 1965, al inicio del sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz, se constituyó la Comisión de Administración Pública (CAP) como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia, con los siguientes objetivos:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para: a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social. b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior. c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental y;
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

¹⁴ En el manual mencionado, en la Parte III. La asistencia técnica en materia de administración y en el apartado L. Medidas nacionales para un programa de reforma administrativa, se señala que un buen método para lograr la realización de la reforma es crear una comisión de alto nivel integrada por ministros y altos funcionarios con acceso al presidente, que realice estudios y los someta a consideración de aquellos, tomando en cuenta sus recomendaciones. Véase *Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*. Op. cit, pp. 147-152, párrafos 70-85.

Lo anterior, con el propósito de iniciar los trabajos tendientes a una reforma administrativa que permitiera la reorganización de la administración pública. En 1967, la CAP, presidida por José López Portillo desde su creación, presentó el informe resultante, que pretendía "sentar las bases" entre los titulares de las dependencias públicas, con la idea de desencadenar el proceso a fondo de reforma de la administración federal.

Al igual que con el paradigma de "desarrollo estabilizador" instrumentado por los equipos del sector hacendario-financiero, los equipos que administraron el aparato público de 1970 a 1982, y diseñaron el esquema de reforma administrativa, pertenecientes a la Secretaría de la Presidencia, a la del Patrimonio Nacional; Industria y Comercio, en ese entonces, y algunas empresas paraestatales, aportaron elementos en la construcción del paradigma de "reforma administrativa", como un componente para instrumentar e implementar "el plan" para la planeación del desarrollo, anhelo particular de José López Portillo desde finales de 1958, situación que no se podrá dar, en ese momento ni en los siguientes 20 años, debido a los conflictos interburocráticos.

Desde mi perspectiva, con el Informe de la CAP, se seguía el manual prescrito por la ONU; sin embargo, más que aclarar las discrepancias y desvanecer conflictos con quienes en lo práctico realizaban la planeación, sin mencionarlo ni tener la atribución normativa (la SHCP y sus aliados), la pugna se acendró dejando claro la relevancia de estos ejes rectores y la lucha por la primacía en su implementación.

Lo acabado de mencionar en las páginas anteriores son la base general del trabajo que se presenta ahora y que está integrado por las indispensables consideraciones teórico metodológicas, eje conceptual que lo vertebra y donde se aborda lo relativo a lo que aquí se entenderá como élite burocrática; como cultura política y como cultura política de la élite burocrática, así lo relativo a regímenes de historicidad. Además, se exponen los motivos que propician que el abordamiento de todos estos temas lo conviertan en una aproximación historiográfica desde la historiografía crítica y no sólo un estudio histórico.

La PRIMERA PARTE, es un recuento donde se explican algunas de las razones por las que es relevante ocuparnos de las modernizaciones de la administración pública, aportándose elementos de por qué el enfoque no se centra en la estructura

administrativa, su morfología y su comportamiento, sino en los saberes, ideas y prácticas prevalecientes que han propiciado e influido el desarrollo; la dinámica y la modernización del aparato público en su conjunto. Lo central será dar a conocer y describir algunos de los conceptos e ideas centrales, medulares que dan pie a la modernización administrativa, en México, a partir del sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés, en 1946, hasta finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, en 2012.

En la SEGUNDA PARTE, se hace un trayecto por los antecedentes y el camino seguido en la gestación del pensamiento tecnocrático. Se tratará de identificar a quiénes formaron y de dónde surgieron los modernizadores de la administración pública que emergió después de la Revolución Mexicana. Es punto central recorrer la formación de los saberes institucionalizados que dieron forma a la Escuela Nacional de Economía; la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, el Instituto de Administración Pública y finalmente, se busca identificar las nuevas corrientes disciplinarias en la administración pública, y cómo se fue dando el proceso de recepción de la disciplina de la política pública en México.

Además, se aborda cómo se dio la configuración de una administración pública para el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar social, donde se tocarán temas como la planeación del desarrollo y la aparición de la racionalidad tecnocrática en el discurso gubernamental, y cómo, la administración pública quedó atrapada entre la política y la racionalidad administrativa, señalando en esto, el papel del presidencialismo mexicano.

Parte medular es el análisis de lo que se denomina como resultados relevantes de la racionalidad tecnocrática I: “Desarrollo estabilizador” los resultados relevantes de la racionalidad tecnocrática II: *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, situación que nos llevará a identificar los límites del modelo de Estado interventor y la economía mixta

En la TERCERA PARTE, se realiza un breve recorrido por la estructura orgánica de la administración pública mexicana con la finalidad de diferenciar al sector central: las

secretarías de Estado, del sector paraestatal: los organismos descentralizados; órganos desconcentrados y empresas paraestatales.

Se describen y analizan los mecanismos instrumentales que posibilitan las modificaciones a la Constitución de 1917, a través del Constituyente Permanente y que son la manera para que, mediante modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, se creen, modifiquen, reorienten o eliminen funciones y atribuciones de las dependencias y entidades del sector público.

Aspecto fundamental, de esta parte y de todo el trabajo, es el relativo a la élite burocrática y el perfil de los profesionales que la integran: políticos, burócratas, intelectuales humanistas, funcionarios, técnicos, tecnócratas y tecnoburócratas. Se tratará de mostrar cómo el cambio de perfil de sus integrantes obedece a la necesidad de los tiempos y a los imperativos de la modernización administrativa que requería cada vez más a especialistas.

Casi para terminar se relata cómo fue el tránsito de una administración pública de Estado de bienestar, nacionalista a una administración pública de estado neoliberal: que lo propició, cómo sucedió y cómo comienza a surgir un nuevo paradigma de política económica en México. Por último se describe muy brevemente cómo ha sido la implementación de la política de pública en la administración pública mexicana.

Si bien cada una de las partes cuenta con conclusiones particulares se incluyen, también, conclusiones generales y un epílogo. En CONCLUSIONES, se vertebran aquellos aspectos generales, complementarios y colaterales que permiten afirmar que se cumplió el propósito de este trabajo, llegando al cierre del mismo. Por ahora, y se anticipa una conclusión: son las élites las que encabezan los proyectos modernizadores.

En el EPÍLOGO, considerando que este es la última parte, desligada en cierto modo de las anteriores, y en la cual se representa una acción o se refieren sucesos que son consecuencia de la acción principal o están relacionados con ella, se comenta que los fenómenos gemelos de la internacionalización de la ciencia económica y la internacionalización de la tecnocracia mexicana están directamente relacionados.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Antes de iniciar con los aspectos centrales de este trabajo es necesario realizar algunas breves consideraciones teóricas y metodológicas: qué se entiende por élite burocrática; cómo entiendo lo que aquí se nombra cultura política; cuál es la cultura política de la élite burocrática, y por qué existe la necesidad y la urgencia de historiar el presente inmediato.

A. Élite burocrática

Partiendo de lo establecido por Norberto Bobbio respecto de las élites políticas, tomo las siguientes consideraciones para aplicarlas a lo que aquí se denominará como élite burocrática dando por sentado su adscripción al gobierno:

- a. Las relaciones entre individuos o entre grupos se caracterizan por ser relaciones de desigualdad.
- b. La causa principal de la desigualdad es la desigual distribución del poder, pues este tiende a concentrarse en una minoría.
- c. El poder determinante, es el poder político.
- d. Los que detentan el poder político, la clase política; [la élite burocrática], son siempre una minoría cuyo origen es la clase alta y la clase media ilustrada, [aunque no solamente].
- e. La élite política por ser minoría, tener intereses comunes, estar ligados entre sí, son solidarios, por lo menos en el respeto de las reglas del juego que les permite, ora a unos, ora a otros, el ejercicio alternativo del poder.¹⁵

La élite burocrática de manera subordinada ha sido parte de la élite política y señalaré, para este trabajo, que es un subconjunto conformado esencialmente por

¹⁵ Norberto Bobbio, citando a los clásicos de la teoría de las élites (Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels, Wright Mills, y a connotados comentaristas de estos –Lukács, Gramsci, Poulantzas, Mannheim, Sweezy, Lasswell, Schumpeter, Dahl, Dahrendorf-, principalmente). Distingue Bobbio rasgos y características principales de lo que podría ser una teoría de las élites contemporánea. Bobbio señala que la teoría de las élites fue muy exitosa en los Estados Unidos, antes de la 2a Guerra y después de ella, citando trabajos de Harold Lasswell, creador de las ciencias de políticas, que la adoptó, reelaboró y difundió, pues, consideró perfectamente compatibles la existencia de las élites con el funcionamiento del régimen democrático. Son estas élites las que controlan el Estado (la élite política) y manejan el aparato público (la élite burocrática). Véase Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*. México Siglo XXI Editores, 2008, dos volúmenes, pp. 519-527.

funcionarios del poder ejecutivo, por lo que no incluyo en ella a los legisladores, los líderes políticos y los de organizaciones sindicales y sociales, pero sí a los administradores del aparato público (sector central y sector paraestatal), incluidos los técnicos, los consultores, los asesores y los especialistas.¹⁶

Respecto al aparato público, este subconjunto está integrado, para el caso mexicano, por los secretarios de estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores generales del sector central; los titulares de las entidades paraestatales y los organismos descentralizados, los integrantes de la procuraduría, los integrantes de la oficina de la presidencia de la república y los embajadores.

Parto del reconocimiento que nuestro sistema político, ha producido un aparato complejamente articulado, sobre normado, lleno de reglas formales e informales, que ha generado una élite burocrática sumamente flexible para participar en la implementación de decisiones políticas y ser manipulada por las órdenes políticas. Es en este marco de relaciones donde se establecen las pautas aceptables y comunes de lealtad, liderazgo, profesionalización, experiencia y control, propio de este aparato administrativo, donde se realiza la función pública.¹⁷

Así, parte de la élite burocrática que durante el periodo 1950-2012 será aludida en el transcurso de este texto, serán, principalmente el primer nivel de algunas secretarías de Estado: el sector central, así como algunos titulares de organismos descentralizados, entidades y el sector paraestatal¹⁸.

¹⁶ Se parte de la consideración generalmente aceptada que postula que la administración pública, la burocracia, es componente fundamental del sistema político, entonces actor, aparentemente de bajo perfil que no ha renunciado a sus pretensiones al poder, pero las omite, difiere y están latentes.

¹⁷ Así lo señala David Arellano Gault en *La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico*. Por otra parte, función pública la entenderé como “cuerpo de personas especializadas, con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno”. Véase: María del Carmen Pardo en “El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la Modernización” *Política y Gestión pública*, Vol. IV, No. 2, Segundo semestre 1995. CIDE.

¹⁸ Eventualmente se mencionará a subsecretarios y oficiales mayores de las mismas dependencias u otras que llegaron a ser titulares. Además, durante la década de los 50 se mencionará al director de la Comisión Nacional de Inversiones.

Del sector central, destacan dependencias responsables de la hacienda y las finanzas públicas; la economía; el patrimonio nacional; el presupuesto y la contraloría. Una de ellas, Hacienda, casi contemporánea al México independiente surgido en 1821. Otras, surgidas en el periodo posrevolucionario, algunas ya desaparecidas o muy transformadas, pero con una característica común eran dependencias globalizadoras, pues se encargaban de la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación, control y fiscalización:

- Hacienda y Crédito Público.
- Economía Nacional; Economía, Industria y Comercio; Comercio; Economía.
- Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Patrimonio Nacional; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Energía.
- Comisión Nacional de Inversiones, Presidencia.
- Programación y Presupuesto.
- Contraloría General de la Federación; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Función Pública.¹⁹

Respecto de Organismos y Entidades se considerarán a:

- Banco de México (BANXICO)
- Nacional Financiera (NAFIN).
- Petróleos Mexicanos (PEMEX).
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

¹⁹ Una vez que Venustiano Carranza consolidó al gobierno Constitucionalista, en 1917, realizó modificaciones a la *Ley de Secretarías de Estado* a la que los posteriores gobiernos posrevolucionarios fueron adicionando, suprimiendo y modificando, hasta que en 1940 se promulga *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, que estará vigente hasta 1958, cuando Adolfo López Mateos aprueba una nueva *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, que será el contexto jurídico-normativo del aparato público en el periodo 1958-1970, mismo que será modificado en diciembre de 1976, con la publicación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*, que dará cuerpo y formalizará a la reforma administrativa iniciada en 1970-1976 y formalizada durante el sexenio del presidente José López Portillo 1976-1982. Después de enésimas modificaciones, la LOAPF, aún seguía vigente en 2013.

Reconociéndose que la frontera entre élite burocrática y élite política es poco clara, porosa, indeterminada y lugar de tránsito constante, en este trabajo, se considerará como élite burocrática, principalmente, al estrato más alto: el gabinete (legal y ampliado)²⁰ donde se ubican elementos que por designación presidencial (y no por elección ni por concurso), ejercen la función pública (o sea los administradores, especialistas y expertos) cuya procedencia en cuanto clase social, proviene de estratos altos; la alta clase media y los estratos medios ilustrados, pero no solamente, teniendo casi todos ellos una formación académica (especialización incluida) y vinculación institucional con redes académicas nacionales y extranjeras y siendo, casi siempre, integrantes de una camarilla y/o cabezas de un grupo.²¹

B. Cultura política

A mediados de los años 70, Rafael Segovia, sociólogo de El Colegio de México, publicaba el libro *La politización del niño mexicano*, que es resultado de una encuesta, levantada en 1969, sobre las actitudes políticas de los niños que asisten a las escuelas mexicanas de quinto y sexto de primaria, y de primero, segundo y tercero de secundaria con edades de 10 a 15 años.²²

El estudio es importante por diversos motivos: por incursionar en el tema, por ser pionero en utilizar el enfoque de cultura política de los politólogos norteamericanos

²⁰ Si bien la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* no lo menciona, la costumbre y la práctica político-administrativa así lo considera. Los gabinetes han crecido en integrantes a través del tiempo: con Venustiano Carranza había siete secretarías y tres departamentos de Estado y paulatinamente se comenzó a incorporar a los directores de organismos descentralizados y empresas paraestatales y el número varió de acuerdo al tamaño del aparato público. Actualmente, en la administración 2012-2018, se incluyen a 18 titulares de Secretaría de Estado, al titular de la PGR, pero también al responsable de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y al Jefe de la Oficina de la Presidencia. Además, como gabinete ampliado se considera solamente a los titulares de IMSS, PEMEX, CFE, CONAGUA, ISSSTE.

²¹ El DRAE define camarilla como conjunto de personas que influyen subrepticamente en los asuntos de Estado o en las decisiones de alguna autoridad superior.

²² Se aplicaron más de 3 500, cuestionarios en todo tipo de escuelas (públicas, privadas religiosas, privadas laicas, rurales, urbanas) pertenecientes a los estados de Oaxaca, México, Jalisco, Nuevo León, Tabasco y el Distrito Federal, con distinto nivel socioeconómico, e incluyeron una serie de temas como: la importancia de la función presidencial, las actitudes y el grado de conocimiento de partidos políticos y sindicatos, la forma de percibir los mitos y símbolos del nacionalismo (en especial los héroes). Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*. México. El Colegio de México, 1977.

Gabriel Almond y Sidney Verba²³ y por visibilizar con sencillez que la familia, la escuela, el grupo de iguales y los medios de comunicación de masas son los agentes socializadores fundamentales, junto con los partidos y las organizaciones formales parapolíticas.

Señala que todo el proceso cultural se orienta para insertar al individuo en sociedad: los ciudadanos se forman; ni nacen hechos ni se hacen solos.²⁴ Segovia, partiendo de la premisa que señala que la escuela forma a los hombres que necesita una sociedad, afirmará que los grupos económica, social y culturalmente superiores tienen una multiplicidad de fuentes de información y de formación superiores donde dirigirse. La cultura también es un recurso escaso. Indicará que los resultados han quedado a la vista: en las escuelas privadas los alumnos tienen un nivel de información superior al de los alumnos de las escuelas públicas. Y, sobre todo, esta información les llega antes y por consiguiente quedan capacitados para intervenir antes en la vida política.

Algunas de las consideraciones principales son: El Estado mexicano ejerce un doble papel: agente socializador y agente de control. La escuela es una institución social cuya función es proporcionar a la sociedad los hombres que necesita. Es pues dependiente de la sociedad que la crea. El presidente podría ser criticado, pero nadie cuestionaba la función del cargo.

Siguiendo las categorías de Almond y Verba, señala Rafael Segovia, pueden distinguirse los tres perfiles propuestos por ellos: el del ciudadano participante, el del ciudadano “sujeto” y el parroquial o enajenado. Segovia los muestra en 4 estereotipos:

Puede verse en primer lugar a un niño que participa en un mundo cultural amplio, cosmopolita y urbano. Su padre será un profesional, un hombre de empresa o un alto

²³ Para estos autores, introductores del tema en el análisis político el término cultura (cívica) política se refiere a las orientaciones específicamente políticas con relación al sistema político y sus distintas partes y a actitudes relacionadas con el rol del individuo en el sistema [...] cuando hablamos de la cultura política de una sociedad nos referimos a cómo se ha interiorizado el sistema político a través de conocimientos cognoscitivos de sentimientos y evaluaciones por su población. Consideran que el caso de México pueda ofrecer datos útiles sobre las características de la cultura política en países no occidentales, que pasan por experiencias semejantes en la modernización y democratización. Véase Gabriel Almond y Sidney Verba. *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euro América, 1970.

²⁴ Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*. Op. Cit, p. 141

funcionario. Asistirá a una escuela privada. Si está interesado en la política, se trasladará a una escuela laica. Tiene 14 años cumplidos y cursa 3° de secundaria:

Al presidente le reprocha sus actitudes con los estudiantes [1968], sin embargo considera que todos los mexicanos deben obedecerlo. En su mundo a la autoridad aunque injusta o violenta es necesaria. En su mundo la autoridad no debe ser un inconveniente [...] Saber y esfuerzo, conocimientos técnicos y participación política –fuera de partidos y sindicatos son los componentes de la visión política de este tecnócrata en ciernes.²⁵

El siguiente, es hijo del presidente municipal de Guadalajara, su mamá trabaja en una empresa del gobierno como taquimecanógrafa. Tiene trece años va en 1° de secundaria en una escuela pública:

Del presidente aprecia su capacidad para hacer obras. Piensa que todo el mundo debe obedecer la ley y que la función del presidente es conservar el orden. El presidente debe nombrar a los líderes de los partidos y además debe guiarlos.²⁶

El tercer estereotipo correspondería a un escolar de origen obrero, cursando el 6° de primaria en una escuela de Toluca.

Para él, el presidente debe mandar y debe ser obedecido. Sin orden no se debe progresar. Su confianza en la ley es mínima como mínima también es en los demás. Hijo de obrero, temeroso de ser obrero, las cosas han mejorado gracias a la revolución, al “partidazo” y a los presidentes revolucionarios. El poder está en manos del presidente e influyen de manera regular los ricos, los estudiantes, los sindicatos. Su visión es de un mundo político ordenado donde los inteligentes son los que triunfan. Su visión de México es autoritaria, nacionalista, anticomunista y es poco religioso.²⁷

El cuarto estereotipo está en Tabasco tiene 15 años y cursa 5° de primaria. Su padre es peón y su madre trabaja en casa. Asiste a una escuela pública y espera ser maestra.

Cree que el Presidente debe mantener el orden y se debe obedecer siempre la ley. El presidente manda y es lo que más le gusta. La Revolución ayudó a todos los mexicanos, pero especialmente a los obreros y campesinos.²⁸

²⁵ Ibid, pp. 146-147

²⁶ Ibid, p. 148.

²⁷ Ibid, p. 150.

²⁸ Ibidem.

Una de las conclusiones principales de este libro es que las instituciones mexicanas enculturan políticamente a los mexicanos de manera que se ve garantizada la reproducción del sistema²⁹ y quizá la principal institución en ese momento, en las preguntas y respuestas de la encuesta y enfoque del estudio, es la presidencia, la figura del presidente, el presidencialismo. Concluirá Rafael Segovia comentando que “el cemento que une a estos bloques es el autoritarismo. Ni el tecnócrata, ni el futuro hombre masa, ni los elitistas ni quienes esperan todo del estado, niegan el autoritarismo”.³⁰

Lo encontrado en el trabajo de Segovia sobre la politización de los niños mexicanos, pertenecientes a una generación que nació entre 1954 y 1959, extrapolándolo, será muy útil para considerar, identificar y entender el sustrato y sedimento de algunos elementos de cultura política existentes en la sociedad mexicana en su conjunto; valores, expectativas y aspiraciones respecto del presidencialismo, el nacionalismo, el autoritarismo y las actitudes hacia la ciencia y la tecnología, de lo que creían y creerán los futuros ciudadanos que conformarán la sociedad mexicana, muchos de ellos, laborando en el sector público, en la administración pública mexicana y en particular, constituyendo la élite burocrática.

Así, respecto de la cultura política, este trabajo se enmarca en la definición que establece que la cultura política es el conjunto de “conocimientos, percepciones, creencias, imágenes, opiniones, actitudes, afectos, temores, deseos, expectativas, preferencias, anhelos y evaluaciones que expresan y configuran las intenciones y las acciones colectivas respecto del poder”³¹, para lo cual se ha diseñado un esquema donde se presentan diversos elementos y factores conductuales, culturales, institucionales y extra culturales que se considera coexisten de manera explícita, implícita o latente en la cultura política de la élite burocrática mexicana del periodo que nos ocupa. Será

²⁹ Esteban Krotz, (Coordinador). “La investigación sobre la cultura política en México. Visión panorámica de un campo de estudio en construcción, pp. 7-53. En Rosalía Winocur, (Coordinadora). *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, IFE, FLACSO, 2002. 127 pp. Ver p.16.

³⁰ Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*. Op. Cit, p. 152.

³¹ Esteban Krotz, “La investigación sobre la cultura política en México. Op. Cit., p. 18.

fundamental preguntar qué es la burocracia: ¿Es parte del poder? ¿Reproduce al poder? ¿Tiene sus propios intereses, valores y prácticas que le permiten permanecer?

Seguramente lo que aquí se exponga será debatible –es uno de los propósitos implícitos de todo trabajo académico–, pero se parte del supuesto que a la cultura política de la élite burocrática entre 1950-2012, la integran al menos tres tipos de subculturas: subcultura aspiracionista, subcultura de lealtad y subcultura de responsabilidad, que se expresan, amoldan, entrecruzan, omiten, superponen o metamorfosean según las circunstancias prevalecientes en un sistema político sexenal, autoritario y presidencialista.

Tomando como base lo propuesto por estudiosos de la cultura política y de la administración pública mexicana, se propone un esquema, que surge a partir de lo analizado y propuesto por Miguel Ángel Hernández Fuentes en “El enfoque de la cultura política en la investigación histórica: algunas precisiones y problemáticas vigentes”, pero en lo que ahora se presenta, se van a agregar elementos adicionales a lo concebido por Hernández Fuentes, que si bien su modelo sólo consta de tres categorías relativas a la conducta (Comportamiento, Estructuras de poder, Propensiones subjetivas), también son el eje mismo de mi conceptualización.³²

Comenta Hernández Fuentes, que él parte de la definición de cultura política formulada por Alfred Meyer, en la que se reúnen “las propensiones subjetivas, el comportamiento mismo y el marco en el cual la conducta tiene lugar”,³³ y si bien señala que la definición es susceptible de crítica por su ambigüedad, también es precisa al marcar tres órdenes de fenómenos:

- I. **Propensiones subjetivas** / actitudes subyacentes / orientaciones a la acción. Valores, expectativas, sentimientos.
- II. **Comportamiento**, acciones, conductas que muestran intenciones. Estrategias. Tiene lugar en el marco de, y tiene como objetivo incidir sobre las relaciones de poder, las cuales están determinadas por dimensiones subjetivas, culturales, intereses, institucionales.

³² Véase: Miguel Ángel Hernández Fuentes. “El enfoque de la cultura política en la investigación histórica: Algunas precisiones y problemáticas vigentes”, presentado en el Seminario de Cultura Política, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, 2011.

³³ Hernández Fuentes señala que se apoya en trabajos de Alan Knight, Guardino, Tejeda.

III. **Marco de la conducta.** Estructuras de poder o sistema político. Normas formales, jerarquías establecidas, procedimientos, instituciones, marcos hegemónicos que incluyen o excluyen a actores y sus demandas.³⁴

Componentes de la cultura política de la élite burocrática durante el “desarrollo estabilizador” y el “desarrollo compartido”, 1956-1982.

Subjetividad/intencionalidad	Los hechos, lo mensurable	Teoría/praxis
Subcultura de la lealtad (Sustrato de racionalidad política)	Propensiones subjetivas/ actitudes subyacentes/ orientaciones a la acción. Formación académica universitaria, posgrados. Valores, expectativas, sentimientos. Adscripción a sistemas institucionalizados de conocimiento.	Lo regido por el patrimonialismo, la discrecionalidad y la disciplina son rasgos distintivos manifestados en la existencia de camarillas, facciones o grupos nucleados por un líder. <i>Praxis política. Memorias institucionales, informes.</i>
Subcultura de la responsabilidad (Sustrato de racionalidad burocrática)	Comportamiento. Conductas intencionales. Estrategias. Tiene como objetivo incidir sobre las relaciones de poder, que están determinadas por dimensiones subjetivas, culturales, intereses, institucionales.	Marco jurídico normativo: prescripciones constitucionales, <i>Experiencia y práctica administrativa.</i> Leyes, reglamentos, discursos especializados:
Subcultura de la aspiración (Sustrato de racionalidad tecnocrática)	Estructuras de poder o sistema político Normas, jerarquías, procedimientos, instituciones, marcos hegemónicos que incluyen o excluyen a actores y sus demandas.	Sistema de creencias, cultura y <i>saberes institucionalizados.</i> Testimonios, memorias, ensayos técnicos, biografías, diarios.

Para Hernández Fuentes, el tercer nivel, el del marco a la conducta, él lo designa y refiere como el lugar de las estructuras de poder o sistema político. Es importante precisar que si no se trata de un modelo único, también recopila el modo general de enfocar el estudio de las prácticas políticas entre los académicos que lo han seguido.

³⁴ Miguel Ángel Hernández Fuentes. “El enfoque de la cultura política en la investigación histórica: Algunas precisiones y problemáticas vigentes”, p.6.

En el esquema de la página anterior en el centro (sombreado en gris claro) se incluyen las tres categorías enunciadas por Hernández Fuentes. A la izquierda del cuadro (columna sin sombrear), se inserta lo relativo a la **subcultura de la lealtad**, la **subcultura de la responsabilidad** y la **subcultura de la aspiración**.

La primera y segunda fila, la **subcultura de la lealtad** y la **subcultura de la responsabilidad**, son sugeridas por ideas propuestas por Mauricio Merino Huerta. Coincidió con él, cuando señala que la dinámica funcional que ha prevalecido en la administración pública mexicana es la que se sustenta en privilegiar valores como la lealtad y la disciplina, puestas por arriba de la especialización y profesionalización, pues se tiene claro que el empleo público, en los niveles del gabinete y sub-gabinete, permite alcanzar poder político, además de estabilidad.

Así, es posible afirmar que la subcultura de la responsabilidad existe *de facto* y ha sido el límite natural (la ley; la norma; la costumbre; las prácticas) que define y acota las facultades, ámbitos de competencia, atribuciones y responsabilidades de los funcionarios públicos. De las múltiples disposiciones que se tenían que cumplir en el *maremágnum* jurídico normativo que regula a la administración pública, destacaban en esos años la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación*; la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, hasta 1976 y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en adelante.

Cabe mencionar que Mauricio Merino se refiere a la subcultura de la responsabilidad como algo necesario a construir en el futuro a través de la profesionalización del servicio público.³⁵

En la tercera fila, se ubica lo relativo a la subcultura de la aspiración y lo agrego porque es un verdadero motor como acción y efecto de pretender o desear superarse, de “progresar”, de trascender, al encontrar algún empleo o dignidad. No confundir con el aspirantismo –empleomanía– que condenaron José María Luis Mora, Guillermo Prieto o

³⁵ Cfr. Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública” en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No. 91, México, INAP.

Lorenzo de Zavala en el siglo XIX: esa ambición de encontrar cobijo en la **comodidad burocrática**.

Por otra parte, agrego como sustratos de las subculturas señaladas, formas de racionalidad: tecnocrática, política y burocrática, sugeridas por las teorizaciones del sociólogo José Medina Echavarría³⁶.

Añado además, a la derecha del cuadro, un tercer bloque (columna gris medio) que es el resultado del desarrollo y la dinámica, al interior de las subculturas; de las propensiones subjetivas; el comportamiento y la estructura de poder.

Afirmo que dentro de la cultura política, se dará una interacción constante, no sin tensiones y contradicciones, entre la subcultura aspiracionista, la subcultura de lealtad y la subcultura de responsabilidad, que como ya se mencionó se expresan, amoldan, entrecruzan, superponen y simbiotizan, según las circunstancias prevalecientes en un sistema político sexenal, autoritario y presidencialista.

Ese resultado, mezcla de teoría y *praxis*, produce historia efectual que se manifiesta a través de discursos, la creación de instituciones, disposiciones, prácticas y marcos jurídicos normativos y la conformación de camarillas o grupos, que es lo que nos permitirá conocer parte de la cultura política del periodo.

Relativo a la subcultura aspiracionista y vinculado al sistema de creencias, cultura y saberes institucionalizados, surgirán entre otros: trabajos técnicos, ensayos, propuestas teórico metodológicas, pero también testimonios, memorias, autobiografías, biografías, diarios.

Respecto de la subcultura de la lealtad y el comportamiento, surgirá lo regido por el patrimonialismo, la discrecionalidad y la disciplina. Rasgos distintivos manifestados en la existencia de camarillas o grupos nucleados por un líder y conectados mediante una *praxis* política y a través de códigos no escritos o de *omertá*. Sus productos son escasos, aunque

³⁶ Véase, José Medina Echavarría en “La planeación de las formas de racionalidad”, pp. 301-356, en ILPES, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, FCE, 1972.

podríamos considerar los siguientes: códigos de ética, códigos de conducta, memorias institucionales, informes, reportes y praxis no documentada y leyes de silencio.

Por último y vinculado la subcultura de la responsabilidad y las estructuras de poder y el sistema político, expresados en marco jurídico normativo, prescripciones constitucionales y en experiencia y práctica administrativo-jurídica, se producen: leyes, reglamentos, estatutos, manuales operativos y otras disposiciones.

C. Cultura política de la élite burocrática

Volviendo a la noción de cultura política que manejamos al inicio³⁷, donde la consideramos como el amplio campo problemático en el que caben conocimientos, percepciones, creencias, imágenes, opiniones, actitudes, afectos, temores, deseos, expectativas, preferencias, anhelos y evaluaciones que los actores políticos tienen con respecto a la esfera de poder³⁸, tenemos que reconocer que al menos dos de los aspectos señalados como propios de la especialización técnica se han trasvasado al ámbito de los valores y han constituido elementos de la cultura política de la élite burocrática mexicana.

Me refiero a lo que se ha llamado la “dictadura del oficio” y el apego al expediente, donde prevalece el predominio indiscutible de la autoridad jerárquica y la posición en el organigrama, que nos remite a la disciplina institucional y al conocido “el jefe manda, y si se equivoca, vuelve a mandar”. Para algunos, estas prácticas siguen así, pero la

³⁷ Cfr. Miguel Ángel Hernández y Saúl Jerónimo, *Cuaderno de Posgrado. Cultura Política*. México. PGH. DCSH. UAM-A, Mayo 2009. Op. cit.

³⁸ Roberto Gutiérrez López, hace énfasis: la cultura política se refiere a la subjetividad y toda cultura política es mixta, cita a Clifford Geertz, cuando afirma que “el concepto de cultura es esencialmente un concepto semiótico. Creyendo con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura es esa urdimbre por excelencia y que su análisis no es una ciencia experimental, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones. Lo que busco es la explicación, interpretando expresiones sociales que son enigmáticas en su superficie” (Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, México, 1987). En Roberto Gutiérrez López, “La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología”, pp. 39-72 en Esteban Krotz, (Coordinador). *El estudio de la cultura política en México. Perspectivas disciplinarias y actores políticos*. México CONACULTA-CIESAS, 1996. 446 pp. Ver pp. 42-44.

implantación del neoliberalismo ha propiciado la aparición de modelos post empresariales o post weberianos que van propiciando algunos cambios.

Apoyado en lo que señala Guy Peters, se podría afirmar que la burocracia (y en ella la élite burocrática), más allá de idealismos eficientistas o satanizaciones a la “nomenclatura”, en menor o mayor medida en un país como México, efectivamente tiene el control de la información sobre los problemas políticos y las alternativas de políticas; conserva un *know how* y una memoria institucional y posee prácticas concretas sobre cómo tratar y resolver los problemas a través de una red de relaciones específicas.

Su identidad es aparentemente difusa por excesivamente heterogénea, pero focalizando, se pueden encontrar sectores, como el hacendario-financiero-económico del gabinete donde, desde hace muchas décadas (quizá la creación del Banco de México, en 1925; la de la Nacional Financiera y la Secretaría de Economía Nacional, en 1934 o antes, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instituida en 1821) hay un sentimiento y orgullo de pertenencia, *ethos*,³⁹ donde se percibe el linaje, el “amor a la camiseta”, así como la continuidad de una memoria, a pesar de los cambios.

Se puede suponer que en ese sector financiero y hacendario hay una memoria colectiva compartida y comunicada donde se enaltece la pertenencia a un grupo añejo y privilegiado, que ha sabido y se ha podido reproducir. Se podría decir que existe algo parecido a la “conciencia de grupo”.

Lo mismo se puede decir de los integrantes del servicio diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conjuntamente con Gobernación y Hacienda una de las secretarías de Estado más antiguas, vigentes a la fecha, única con un servicio civil desde los tempranos años de 1920 y en la que en su auto percepción, se considera la élite

³⁹ Por *ethos* entenderemos la forma común de pensar y comportarse que adopta un grupo de individuos determinado.

burocrática por excelencia, actitud a la que han contribuido a lo largo de todo el siglo XX, distinguidos hombres de letras.⁴⁰

Para David Arellano Gault, lo que ha sucedido ha sido una mixtura de racionalidad con patrimonialismo. Lo expone así:

En México la forma de dominación patrimonialista ha sido parte sustantiva de la estructura de organización, dentro de un sistema que formalmente busca y se pretende como moderno, democrático y burocrático (es decir, basado en la ley y la racionalidad). Ambas lógicas de dominación se han compenetrado, han coexistido, la primera para dar legitimidad y sentido de evolución, proyecto y expectativa visión de futuro; y la segunda, el patrimonialismo, como estructuración social para hacer frente a una realidad muy diversa y plural donde las estructuras de dominio son muy rígidas y los estamentos de roles y funciones están duramente sostenidas y diferenciadas por razones económicas y étnicas.⁴¹

Arellano Gault reconoce sin ningún problema los aspectos funcionales de esa mezcla mexicana de patrimonialismo y modernidad y puede hacer esto porque de inicio está dispuesto a otorgar, sin ninguneos, ni prejuicios, su lugar al actor burocrático. Este es quizá uno de los principales aportes de este autor.

Retomo algunas de sus caracterizaciones para establecer elementos constitutivos de la cultura política de la élite burocracia mexicana, que en este caso es una cultura organizacional: “La organización gubernamental y política, [su cúspide] se considera como una estructura social gobernada por un grupo de privilegiados. La organización es una arena para resolver las luchas por el poder entre los grupos. El sistema de relaciones organizacionales es un sistema de intercambio. Los procedimientos de toma de decisiones son procedimientos de negociación”.⁴²

⁴⁰ Algunos han llegado a afirmar que lo esencial de la cultura política de la burocracia en México es el patrimonialismo, pues este ha sido el adhesivo y el lubricante con el que funciona la burocracia en México. Octavio Paz en *El Ogro Filantrópico*, se ocupa de estos aspectos. También Héctor Aguilar Camín en *Después del Milagro*, al igual que Paz, hace señalamientos y largas disertaciones literarias sobre la herencia patrimonialista mexicana.

⁴¹ David Arellano Gault, *La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico*. Op. cit.

⁴² Véase Arellano Gault, D. y E. Cabrero. “El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en las organizaciones gubernamentales mexicanas)” en Arellano, D. et al. *Reformando al Gobierno*, México, 2000, p. 408.

Para concluir esta parte, será necesario señalar que a lo largo de este trabajo fue frecuente encontrar percepciones adversas respecto de lo que significa la burocracia y la élite burocrática, existiendo rechazo⁴³ y siendo muy común una sobrecarga de invectiva, que a veces dificulta analizar con claridad y objetividad el asunto, el que es necesario sea mirado desde diversas perspectivas, incluyendo por supuesto, la historiografía política.

Provisionalmente podemos afirmar que la ciudadanía y la opinión pública tienen percepción adversa a la burocracia. En ese sentido, en el análisis, se deben superar prejuicios y dar su lugar a la élite burocrática como actor importante del sistema político⁴⁴

⁴³ Ludwig Von Mises, economista, integrante de la escuela austriaca de economía, maestro de Friedrich A. Von Hayek, adalid del liberalismo y padre del neoliberalismo, se refiere así a la burocracia: "Burócrata, burocrático, burocracia, son claras invectivas. Estas palabras tienen una connotación oprobiosa. La burocracia es completamente mala. En un mundo perfecto no existiría. El sistema burocrático es antiliberal, no democrático. Derrocha las riquezas de la nación. Es ineficiente y dispendioso. El burócrata carece de libertad para introducir mejoras, por cuanto debe ceñirse a los estatutos y reglamentos establecidos por una autoridad superior. Nadie puede ser a la vez un buen burócrata y un innovador. El progreso es precisamente lo que los estatutos no han previsto". Véase Ludwig Von Mises. *Burocracia*. España. Unión Editorial, S. A. Biblioteca de la libertad, 1974. Primera edición en inglés, 1944. 165 pp.

⁴⁴ Peter Smith, estudioso del reclutamiento de las élites políticas en México, realizó una caracterización, que revela una percepción predominante para el periodo 1946-2000, la que, si bien tiene muchos rasgos irónicos y socarrones, con partes que ridiculizan y denigran, era vigente durante el predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), describe el comportamiento de un sector de la élite política, pero también burocrática, al funcionariado de alto nivel. La categorización de Smith incluye miembros del gabinete y va develando aspectos que van describiendo una identidad y una cultura de la élite político-burocrática. Identifica y recomienda Smith lo siguiente a un interlocutor imaginario [entre corchetes se han añadido algunas de ellas con el propósito de actualizarlas al contexto prevaleciente hasta el 2012]: "A) Estudie en la UNAM [o en una universidad privada de prestigio: UIA, ITAM, ITESM, Anáhuac, Panamericana]. La carrera universitaria es casi una condición para la admisión en la élite nacional, en particular en el nivel superior de la misma. B) Adhiérase al PRI. Puede ser una jugada simbólica, para algunos, pero para otros puede ser esencial [actualmente se diría no es necesario que renuncie a él, igual lo reclutan, incluso, sin alardear puede señalar que no tiene militancia política]. C) Acepte cualquier cargo que pueda obtener en la política o en administración y cuanto antes mejor. Trate de evitar los ciclos en cargos menores. D) Obtenga un puesto en la Ciudad de México. E) Prepárese a competir. F) Estudie el sistema. Cambie con cuidado de un cargo a otro. Maximice la oportunidad para una promoción futura. Sea organizado y tenga su propio archivo. G] Haga todos los amigos y conocidos que pueda. H) Elija con mucho cuidado a su camarilla. El destino de su jefe muchas veces determinará el suyo. I) No haga enemigos. Sea leal a su jefe -o por lo menos demuéstrole siempre lealtad- pero no exagere su compromiso con él, a menos que esté dispuesto a correr los riesgos. J) En realidad no es necesario dominar las técnicas específicas que exige el cargo que ocupa. En vez de perder el tiempo en eso, haga más amigos. K) Trate de destacar. Procúrese un proyecto sencillo y que no amenace los intereses de nadie. L) Recuerde la "ley de la Ineficiencia productiva" que le será muy provechosa para hacer favores especiales. Las agencias con más ventajas con esta ley son: las oficinas que tramitan permisos, las reguladoras y las aduanales. LL) Sea paciente. Si no obtiene de inmediato lo que desea, no haga público su descontento. Espere, en este sistema el cambio es muy frecuente y pronto tendrá una nueva oportunidad. M) Una vez que esté en la élite política [o burocrática], recuerde que existen grandes posibilidades de que su primer puesto sea el último. Entonces: llévese lo que pueda [Los ajenos al sistema lo

y como elemento indispensable del gobierno. Sólo reconociendo que este actor existe, se podrá ubicar y analizar con claridad su cultura política. El reconocimiento del problema, debe llevar a investigar y desentrañar las implicaciones de la racionalidad tecnocrática en las decisiones del gobierno y la administración pública ya que por ceguera ideológica o por obstáculos epistemológicos no nos ocupamos de ella hasta que sus decisiones nos atañen.⁴⁵

Así, simplificando, se podría señalar que la élite burocrática es sinónimo de poder; de poder político y vale la pena recordar que desde el poder –desde la cúspide de la pirámide– se dicta lo pensable, lo investigable, lo disponible, pues el poder es acción, coerción, influencia, autoridad, manipulación y hasta omisión, elementos todos de las prácticas contenidas en la cultura política de ésta élite.

Finalmente, aceptaremos que tecnocracia y política se intersectan, confrontan y sustentan porque el poder, red de relaciones, más que lugar, es la búsqueda del dominio sobre los otros; es imponer la voluntad a otros,⁴⁶ siendo que actualmente la cultura política de la élite burocrática posee un perfil tecnocrático, donde predomina la

consideran corrupción pero usted véalo como una especie de seguro para el retiro]. N) Sea amable con los subordinados, recuerde que alguno puede, algún día, ser su jefe o que ellos por ser más jóvenes estarán en el poder más tiempo. Si se retira dedíquese a la industria de la construcción [a las consultoría o hágase directivo o consejero de una gran empresa privada, si es trasnacional mejor] donde puede aprovechar sus valiosos contactos.” En sí mismo, este enlistado contiene elementos para caracterizar, y ridiculizar, un tipo de cultura política de esa época [que aún no desaparece], incluso podrían considerarse estas recomendaciones como base de un manual para transmitirse oralmente, para incorporarse, permanecer y ascender en los puestos de mando de la función pública. Peter Smith señala que para realizar este trabajo recurrió a diccionarios biográficos, hemerografía diversa, documentos oficiales, autobiografías y un cuestionario enviado a 300 titulares con cargo político. Cfr. Peter H Smith; *Los laberintos del poder*. Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Primera edición, México 1981, pp. 414.

⁴⁵ Señala Arellano Gault: “La burocracia mexicana es un actor, un actor social y político, construido históricamente y que ha evolucionado y creado sus bases simbólicas y culturales de acción. Es un constructo social que se produce y reproduce a la luz de una separación fuerte entre poder y sociedad, entre mérito y privilegio, entre autoridad legítima y poder o dominación legitimada por un discurso y una tendencia patrimonialista”. Cfr. *La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico*, op. cit.

⁴⁶ José Perrés en *El poder. Las relaciones de poder y los mecanismos de poder institucionales*, citando a Foucault, señala que nadie se encuentra fuera de la esfera del poder pues el poder circula no estando localizado, ya que no es un atributo. Agregaré que no existe el poder como esencia, indicando que existen estrategias de poder y afirman que ninguna relación entre humanos escapa del poder. Véase de este autor, *El poder. Las relaciones de poder y los mecanismos de poder institucionales. Algunas reflexiones metodológicas*. México. UAM-X, 1995. 95 pp. Véase pp. 44-47.

especialización técnica, sobre la negociación política, pero sabemos que son dos caras de la misma moneda: el ejercicio del poder político.

D. Aproximación historiográfica. Regímenes de historicidad

Cómo abordar un tema no novedoso, bastante estudiado en los últimos 40 años en México y en el extranjero, satanizado mediáticamente por un sector de la opinión pública, en medio de un debate –a veces linchamiento muy ideologizado– que interesa sólo al medio académico y que en el ámbito de la administración pública es preferible no mencionar y no tratar, como es el tema de los tecnócratas, la tecnocracia y la tecnocratización.⁴⁷

En algunos ámbitos de la política y la administración pública, todavía, las palabras tecnócrata y tecnocracia pueden ser insolentes e insidiosas, difícilmente en la política o en los ámbitos técnicos de la función pública alguien se reconocería adepto a la tecnocracia o se asumiría como tecnócrata.

Cómo entender que en los términos tecnócrata y tecnocracia –la adjetivación calificativa que denosta– se haya desplazado al sustantivo y, en una paradoja extraña, se utiliza el concepto y lo que implica, para descalificar, vaciándolo de sus sentido original, pero no se le reconoce o se le hace invisible.

Esto ha sucedido, desde mi punto de vista, por el exceso de ideologización en la discusión de un tema muy relevante en la política, dentro del sistema político, en el corazón de la administración pública federal, enclave del poder ejecutivo y lugar por excelencia de la política presidencial, en el cual los partidarios de la racionalidad tecnocrática, en algunos casos subalternos de políticos, primero, pecaron de exceso de neutralidad y disimulo o de plano, paradójicamente, por intereses políticos, negaron una

⁴⁷ Siguiendo lo que señala el DRAE, en el avance a la vigésima tercera edición, tecnócrata es el profesional especializado en alguna materia económica o administrativa que, en el desempeño de un cargo público, aplica medidas eficaces que persiguen el bienestar social al margen de consideraciones ideológicas; es también, el partidario de la tecnocracia. Ésta será definida como ejercicio del poder por los tecnócratas o como grupo o equipo de tecnócratas. Sin embargo, el DRAE, no define tecnocratizar ni tecnocratización, por lo que concediéndonos una licencia, y aplicando el criterio empleado por el Diccionario en democratizar democratización, tecnocratizar sería hacer tecnócratas a las personas y tecnocráticas a las cosas; y tecnocratización sería la acción y efecto de tecnocratizar. <http://lema.rae.es/drae/>

realidad que estaba sucediendo: el predominio de una visión técnica donde eran el “profesional especializado en alguna materia económica o administrativa que, en el desempeño de un cargo público, aplica medidas eficaces que persiguen el bienestar social al margen de consideraciones ideológicas”, para no parecer neo populistas. Y, segundo, se dedicaron con denuedo y disimulo a hacer política en su definición más básica cruda: la búsqueda del poder, tratando que no pareciera muy evidente.

Es aquí donde se aborda el tema desde una aproximación historiográfica. No se trata de hacer un estudio histórico del concepto tecnocracia, aunque quedarán comprendidos muchos hallazgos que dejan patente la historicidad de la administración pública mexicana. Se trata, desde la perspectiva y herramientas que da la historiografía crítica, ubicar discursos y principios dominantes; precisar lugares de enunciación; distinguir el horizonte cultural y principalmente mirar lo mirado y pensar lo pensado, de quien se ha ocupado de estos asuntos.

El tema es difícil de analizar, de observar y hasta de entender, porque el término tecnocracia como fenómeno científico y social de la política y la administración, aparece a finales de la tercera década y comienzos de la cuarta década del siglo XX; surge imperceptible y lentamente en las decisiones políticas, para irrumpir con violencia mediática en nuestras discusiones públicas sobre la política y las políticas, en los años ochenta y noventa. Pareciera que el gran público se enteró de su existencia cuando ya tenía más de 50 años de presencia en los ámbitos administrativos y académicos mexicanos, manifestando un signo más de la modernidad que nos envuelve.

Es indudablemente, un proceso abierto —es historia del presente—, que por ejemplo, al inicio de 2013, en el marco de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) mueve sus profundas raíces y largas nervaduras: se vuelve a modificar —por vigésima quinta vez, desde su promulgación en 1976, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*—, en un nuevo ajuste de reforma o modernización del aparato público. Esta decisión del gobierno que principia nos remite, necesariamente, sin

pensarlo mucho, a la creación de la *Ley de Secretarías de Estado* promulgada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en 1917.⁴⁸

Con el tema de la tecnocracia estamos ante un régimen de historicidad que nos establece un presente-presente, un presente expandido, largo; tiempo propiamente omnipresente, propio de la modernidad de la historia contemporánea, que siguiendo las propuestas de François Hartog, si bien surge el ayer, lo anterior en el tiempo, también presente no permite que se finque el pasado, al ser este un presente oculto, latente o subyacente a acontecimientos y vinculaciones de doble vía, de la coyuntura a la estructura y viceversa.

Y este presente, subjetivado, no permite que haya futuro, pues en el devenir presentista, el futuro se hace presente y lo posterior se va posponiendo. Y hoy, más que nunca, estamos inmersos en el problema de la tecnocracia, a la que no se le ha querido reconocer como una nueva forma de pensar y hacer política; de ejercer la política.

Así, realidades como ésta, de la que se ha hablado y escrito hasta la exasperación mediática, convierten al fenómeno sociopolítico de la tecnocracia en algo que se debe mirar de otra manera.

⁴⁸ Escribe Carlos F. Matute González en el periódico en línea *Cronica.com.mx*, publicado el 12 de enero de 2013: “El pasado miércoles 2 de enero de 2013, [a un mes de haber iniciado la administración del presidente Enrique Peña Nieto], el *Diario Oficial de la Federación*, publicó el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante el cual se concentran facultades importantes del gobierno en las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Desarrollo Social, se transforma la Secretaría de la Reforma Agraria en la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y desaparecen las secretarías de Seguridad Pública y de la Función Pública*. Hay que señalar que, desde el inicio de la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, ésta ha sido reformada en 25 ocasiones”. Matute González, desde su perspectiva, señala lo destacable de la reforma propuesta por el presidente Peña Nieto a la organización del gobierno es: “a) La inclusión de la Oficina de la Presidencia como parte de la administración pública centralizada, con función de apoyo y asesoría y sin carácter de autoridad; b) Reducción de las dependencias globalizadoras, ya que con la desaparición de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única responsable de los procesos de planeación, presupuestación, evaluación y control de los recursos a disposición de la Administración Pública Federal; c) El trazo del camino para la creación de la figura de jefatura de gabinete con el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación y la ampliación de su competencia para que sea la coordinadora de los trabajos del resto de las dependencias; e) La concentración de las facultades de desarrollo de espacios vitales para el hombre en una dependencia, con el objetivo de favorecer el crecimiento planeado de las zonas metropolitanas y los centros urbanos, integrando los temas de aprovechamiento del territorio nacional, promoción de la vivienda, medio ambiente, desarrollo regional sustentable e infraestructura, con la coordinación de los tres niveles de gobierno”. Véase <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/722114.html>

Repito: de otra manera y desde otra posición porque hemos de observar lo observado, para lo que nos ha sido útil seguir a Hugo Zemelman, en lo relativo al pensamiento epistémico; pensamiento que consiste en el uso de instrumentos conceptuales que no tienen un contenido preciso, pero son herramientas que permiten reconocer diversas posibilidades de contenido, señalando que se construye conocimiento de aquello que no se conoce.⁴⁹

Se tratará de *inventar* en el sentido historiográfico prescrito por Edmundo O’Gorman, y con Guillermo Zermeño, se retoma la idea de cubrir olvidos historiográficos; interesarnos por la zona de sombras, de lo no dicho o entredicho (lo que por sabido, no se dice); el volver a buscar en lo implícito de la historia oficial o de las historias y narraciones de las élites, pues lo que está en juego es la forma de ver, de leer, de pensar y de actuar.

Zermeño señala que una observación de cualquier clase presupone una distinción. Lo que nos permite afirmar, que observar es distinguir y distinguir es matizar. La historiografía de la subalternidad observa lo observado; observar cómo se observa, que es la cualidad principal de la mirada historiográfica.⁵⁰

Al analizar y ocuparnos de los temas de la modernización de la administración pública, la intervención del pensamiento tecnocrático, la tecnocracia y el tecnócrata, en esto, así como los conflictos entre políticos y tecnócratas por estos asuntos, hemos procurado hacerlo desde este mirador, para lo cual se ubicaron fuentes bibliográficas y hemerográficas producidas en el periodo, o editadas algunos años después, destacando de manera importante, por un lado, estudios y ensayos académicos producidos en los años 60, 70, 80 y 90, que de alguna manera son el pulso del momento; destacan los trabajos producidos desde la academia en los Estados Unidos y otros centros de saber institucionalizado.

⁴⁹ Zemelman así lo define: “Pensar epistémico es plantearse problemas a partir de lo que observamos pero sin quedar reducido a lo que se observa, sino que ir a lo profundo de la realidad y reconocer esas potencialidades que se ocultan...”. Véase, Hugo Zemelman, “Pensar teórico y pensar epistemológico. Los desafíos de la historicidad en el conocimiento social”, en Irene Sánchez Ramos y Raquel Sosa (coordinadoras.), *América Latina: los desafíos del pensamiento crítico*. México, Siglo XXI Editores. 2004.

⁵⁰ Cfr. Guillermo Zermeño Padilla. “Condición de subalternidad, condición posmoderna y saber histórico”, cap. 4 de *La cultura moderna de la historia. Una aproximación teórica e historiográfica*. México, El Colegio de México, 2002, pp. 111-146.

En las décadas que van de 1950 a 2010, tramo central de este trabajo, se debe mencionar a su interior periodos que significan y particularizan los momentos recorridos: desarrollo estabilizador, 1956-1970; desarrollo compartido, 1971-1982 y etapa neoliberal, de 1983 en adelante.

Los dos primeros en un gran horizonte que el consenso nombra desde esos años de “nacionalismo mexicano”. Al último, en primera instancia se le llamó neoliberal, horizonte que ya en la primera década del siglo XXI, ha tenido derrumbes con efectos globales (2008-2009) en lo económico y financiero dejando amplios sectores de población con desempleo, pobreza y falta de expectativas. En ese contexto vuelven a surgir voces que anuncian estrategias con mayor participación del Estado. Algunos ya se preguntan si será el inicio de un nuevo ciclo.⁵¹

Distinguir y matizar será fundamental, pues en ese tiempo de más de medio siglo se pueden establecer, desde la historiografía, distintos horizontes⁵², que no sin tensiones, se suceden, coexisten, se traslapan y a veces se desvanecen paulatinamente.

Es en ese sentido que se puede postular la existencia de un horizonte cultural que abarcará la década de los 50, 60 y 70, representada por la obra seminal de Pablo González Casanova *La democracia en México*⁵³, la que tendrá, de acuerdo a Saúl Jerónimo Romero, el sustrato e impronta de otra obra medular, *El laberinto de la soledad*, publicada por Octavio Paz en 1950, que es *suma* y tesis de entender lo mexicano y que por avatares de nuestra realidad, Paz prolonga hasta 1969 cuando aparece *Posdata*⁵⁴.

De lo propuesto por Saúl Jerónimo Romero, retomo para mi investigación, la idea que propone de la existencia de la <“generación bisagra”>: entre el nacionalismo

⁵¹ Elisa Servín. *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México. CIDE. FCE. CONACULTA. INEHRM. 2010. 415 pp.

⁵² Saúl Jerónimo Romero ha señalado que la labor historiográfica busca comprender el horizonte de enunciación de un autor o grupo social; implícitamente, quien trata de desentrañar el sentido del pasado, tiene ante sí la tarea de hacer comprensible ese pasado para un presente que se encuentra a su vez en tensión constante en la medida que ponemos a prueba los prejuicios propios de nuestro horizonte en: Saúl Jerónimo Romero, Danna Levin Rojo y Columba González. Coordinadores. *Horizontes y códigos culturales de la historiografía*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2008. Ver Introducción.

⁵³ Pablo González Casanova. *La democracia en México*. México. Editorial ERA, 1965.

⁵⁴ Estas son ideas centrales del trabajo “Octavio Paz en la obra de Pablo González Casanova”, en *Horizontes y códigos culturales de la historiografía*. Op. cit., pp. 23-61.

revolucionario y la desesperanza política>, integrada por intelectuales mexicanos en esos años, caracterizada como constitucionalista y dispuesta a cooperar de acuerdo a sus posibilidades en el proyecto social de la Revolución Mexicana, teniendo como emblema la Constitución Política de 1917.

Los sucesos de 1968 –la represión al movimiento estudiantil–, propiciará que esa intelectualidad, alguna comprometida con el régimen; otra escéptica; opositores algunos; otros complacientes, harán que se deslinden, comprometan de otra manera o se alineen con lo que sucedía en la realidad mexicana, situación que generará un caldo de cultivo que aportará elementos al horizonte cultural, que lo irán modificando, no tan imperceptiblemente, situación que se reflejará en las percepciones que se van generando sobre la clase política, los militantes del PRI y la élite burocrática en esos años, principalmente de parte de aquellos intelectuales, que como Octavio Paz o Daniel Cosío Villegas, en algún momento funcionarios públicos, decidieron ejercer la crítica y ya no tener función alguna en la administración pública. En esos años, a partir de 1971 y en los años y década siguiente, esa crítica y la de sus seguidores, estará muy atenta de lo que haga y diga la clase política y la élite burocrática. Es la década en la que aparecen la Revista *Plural*, se da el golpe al *Excélsior*, y aparecen *Vuelta*, *Proceso*, *Uno más uno* y *Nexos*. El gobierno estará desde ese momento bajo la mira crítica de la sociedad.

Estas consideraciones serán importantes para tener en perspectiva al consultar memorias, apuntes, biografías y autobiografías de algunos de los actores principales o de reparto y testigos, cuyo testimonio aporta elementos, que si bien se pueden considerar “a toro pasado”, también revelan y muestran aspectos no claros o poco conocidos de gestiones o decisiones gubernamentales.

Fue fundamental la revisión de las publicaciones oficiales tales como: leyes, reglamentos, decretos, planes y programas; textos que en sí son soporte principal del discurso gubernamental sobre la administración pública, lo cual pudo realizarse con mayor agilidad por el acceso que a ellos ya se puede tener a través de las tecnologías de información y comunicación en los dominios: .org .edu y .com, principalmente.

PRIMERA PARTE: MODERNIZACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1946-2012.

Esta primera parte es un recuento donde se explican algunas de las razones por las que es relevante ocuparnos de las modernizaciones de la administración pública. Se aportarán elementos de por qué el enfoque no se centra en la estructura administrativa, su morfología y su comportamiento⁵⁵, sino en los saberes, ideas y prácticas prevalecientes que han propiciado e influido el desarrollo; la dinámica y la modernización del aparato público en su conjunto. Lo central será conocer y describir algunos de los conceptos e ideas centrales, medulares que dan pie a la modernización administrativa en México a partir del sexenio del presidente Miguel Alemán Valdez, en 1946, hasta finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, en 2012.

Será un recorrido por 13 sexenios, casi 80 años, donde a través del comportamiento del aparato público y las sucesivas reformas, ajustes y modernizaciones se podrá observar, también, el comportamiento del sistema político mexicano y el papel desempeñado por los diferentes actores: los políticos y la burocracia y dentro de éstas, la élite burocrática, quizá la principal responsable no sólo en definir, sino también en implementar las modernizaciones administrativas.

En todo ese periodo se pueden observar diversos momentos, uno que abarcó casi 50 años, caracterizado por una dinámica sostenida de crecimiento del aparato público asociado de manera indisoluble con la política económica seguida, independientemente del paradigma elegido, entre 1946 y 1970, para tener una aceleración a partir de 1971 y hasta 1982.

El otro, que comenzará periodos de reducción, ajustes, desincorporaciones, privatizaciones y reacomodos, más cualitativos que cuantitativos a partir de 1983 hasta el 2000, pero pudiéndose distinguir, después del 2001, que la administración pública mexicana, paulatinamente busca un nuevo perfil que se pretende gerencial enfocado a la mejora de la gestión hasta 2012.

⁵⁵ Alejandro Carrillo Castro. *Génesis y evolución de la administración pública en México. Conferencia Magistral*. México Instituto de Administración Pública de Michoacán. Revista Especial, 2001. 40 pp.

A. Antecedentes.

El interés por estudiar la administración pública mexicana, si bien no es nuevo, no ha sido muy prolífico en estudios e investigaciones. Es en las últimas tres décadas que se ha suscitado un mayor interés por conocer el fenómeno en sus diferentes niveles, sustantividades y adjetivaciones siendo quizás al inicio de los años ochenta⁵⁶, cuando comienzan a ser notorios los cambios que estaban sucediendo en el aparato público; cambios que sólo eran conocidos en ese sector y en el ámbito académico, surgiendo así la necesidad y el interés de analizar esas problemáticas y transformaciones, que afectaban el campo de trabajo en el sector público y la formación de profesionales para emplearse en el gobierno en sus diferentes órdenes y niveles⁵⁷.

María del Carmen Pardo, desde ese tiempo, es una de las principales estudiosas y señala que en los últimos años la preocupación de los investigadores en la administración pública mexicana se comenzó a dar notoriamente a finales de los años ochenta, surgiendo un gran interés por explicar el tamaño de ésta, su evolución y comportamiento, pero fundamentalmente se pretendía explicar con precisión de qué manera se establecía su relación con el sistema político en el que estaba inserta y en el cual interactuaba.⁵⁸

⁵⁶ Al comienzo de la década de los ochenta el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), dio a conocer el estudio de José Fernández Santillán, *Política y administración pública en México*, uno de los trabajos pioneros en el tema y que analizaba el periodo 1934-1978, escrito en un momento –dicho por su autor– en el que se creía que el intervencionismo estatal era irreversible. Las referencias que en adelante aparezcan sobre este trabajo, se tomaron de José Fernández Santillán, *Política y administración pública en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1989, Segunda edición, 150 pp.

⁵⁷ José Merino Mañón, en *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 1988, caracteriza y dimensiona el tamaño de la administración pública, señalando que de una población de un poco más de 81 millones de habitantes, en total, 3 millones 750 mil, eran efectivos de la administración, correspondiendo el 95% a efectivos de la administración civil. De ese total, casi el 45% pertenecen a los sectores de seguridad social (14.2%) y educación (30.7%). El sector paraestatal de ese entonces participaba con un millón 419 mil empleados (35%) del total de servidores públicos. Consultado en: José Merino Mañón. *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/73/trb/trb2.pdf>

⁵⁸ Comenzando la década de los noventa, María del Carmen Pardo, investigadora del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de El Colegio de México, publicó *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980*. México. Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México, 1992, 159 pp. Veinte años después de que se publicó este trabajo, el debate sigue abierto pues el sistema político mexicano paulatinamente se ha transformado—muy lentamente para algunos—, lo que ha impactado a la administración pública mexicana, y a los esfuerzos por modernizarla, de ahí que el binomio subordinación-autonomía ha adquirido características distintas apareciendo francamente una nueva categoría, misma que ha determinado los esfuerzos de

Pardo, que ya al inicio de la primera década del siglo XXI se ha convertido en una de las autoridades más connotadas sobre el estudio de la modernización administrativa y del aparato público en México⁵⁹, comenta que en tal sentido han existido dos percepciones extremas respecto de la administración pública mexicana. Por una parte, quienes la consideran como un instrumento pasivo que ejecuta las decisiones del gobierno en turno. Por la otra parte, quienes la consideran un conjunto cuya “racionalidad” y soluciones le permiten tener una autonomía prácticamente absoluta y convertirse en elemento independiente del sistema.

Considero que a estas posiciones se debería reconocer una tercera, que sería una posición que siempre ha existido; añeja, hija de la práctica burocrática y la discrecionalidad⁶⁰ y que es la mezcla de obediencia con racionalidad, combinación que da autonomía, si el momento es propicio. Sin embargo, dejaremos esta discusión para más adelante, por ahora consignaremos las dos percepciones mencionadas por ella.

Nuestra autora afirma que la administración pública ha sido un vehículo útil para hacer más coherentes las medidas que toma el Estado mexicano y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales. Para ella, la modernización administrativa había adoptado, hasta 2006, las siguientes formas:

- *Como criterio jurídico-técnico para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales.*
- *En su relación con el desarrollo económico (administración para el desarrollo) centrándose en el crecimiento del sector paraestatal y en el control de recursos presupuestales.*

modernización emprendidos en las dos últimas décadas. Esto propició que esta autora publicara una segunda edición de este trabajo aparecido en 2009 y que abarca hasta el año 2006. Las citas, comentarios y referencias corresponden a esta última edición. Véase Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. México. El Colegio de México, 2009. Segunda edición corregida y aumentada, 447 pp.

⁵⁹ Además de los referidos anteriormente, entre otros, destacan los siguientes trabajos: *Teoría y práctica de la administración pública*, México, INAP, 1992; *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004; *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009 y “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización” *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Núm. 2, segundo semestre de 1995, pp. 277-302. Se detallará brevemente su trayectoria.

⁶⁰ De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) se define discrecional como *la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas*.

- *La administración pública mexicana también se entendió como medio útil, ya no para el desarrollo, sino para distribuir sus beneficios, entonces, es cuando se realizan programas de reforma en los proyectos políticos para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar y fortalecer aún más los consensos sociales.*
- *Hoy día, ya pasada la primera década del siglo XXI, más que ser un criterio jurídico técnico o un instrumento para el desarrollo, se considera el punto de encuentro entre el Estado y los ciudadanos, que han dejado de ser actores pasivos para transformarse en activos, favoreciendo esquemas, incluso, de corresponsabilidad. Esto ha favorecido que la administración gane autonomía y adquiera rumbo propio con respecto a otros fines del Estado.⁶¹*

Estas formas de modernización administrativa se han practicado en nuestro país desde los años del sexenio cardenista (1934-1940), cuando se inicia la decidida consolidación del Estado y la administración pública y se vive una etapa de intensa movilización y organización, creándose las bases del proyecto nacional de industrialización como requisito para conseguir la modernización del país.

Algunos estudiosos consideran que la vinculación de la administración pública con la política es indisoluble, quererlas separar, es como “separar a un hombre de su sombra o tratar de tronar los dedos con un dedo”.⁶²

Antes de aceptar a rajatabla esta afirmación, es conveniente recordar algunos supuestos; dos posiciones básicas, que existen antes de abordar el tema de la modernización administrativa. Por una parte la administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique necesariamente, un obstáculo para la modernización y, por la otra, la administración pública como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona “mejor”, obtiene más consenso y legitima las acciones del Estado.

Aquí un concepto clave es el de modernización, el que de manera llana, siguiendo a Gianfranco Pasquino, definiremos como el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social, teniendo como arranque la revolución francesa y su casi

⁶¹ Cfr. María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. México. El Colegio de México, 2009, p. 15.

⁶² Martínez Silva, citado por Jeannetti Dávila p.372, en JEANNETTI DÁVILA, ELENA. “La política y la administración pública” en *Las humanidades en México, 1950-1975*. México, Consejo Técnico de Humanidades. UNAM, 1978. 802 pp. Ver pp. 355-394.

contemporánea revolución industrial en Inglaterra, que iniciaron una serie de cambios en la esfera política y en la esfera económica, cambios estrechamente interrelacionados.⁶³

A partir de aquí, hablar de modernización es referirse a cambios en diferentes ámbitos, cuyos resultados se relacionan a transformaciones profundas como la industrialización, la urbanización, la secularización, la democratización, y la aparición y participación creciente de la prensa, en general los medios de comunicación, principalmente.

En consecuencia⁶⁴, se ha aceptado que la modernización política da lugar a que nuevos grupos sociales participen en el terreno político, pero en todos los Estados modernos los ciudadanos se encuentran implicados en los problemas de gobierno que les afectan de forma directa: “Las sociedades políticas modernas se distinguen de sus antecesoras por la autoridad racionalizada, las estructuras diferenciadas y la participación de las masas”.⁶⁵ La modernización no es un proceso lineal y monolítico, y ahora sabemos que la modernización no sólo puede ser lograda por un cambio violento, sino a través de cambios institucionales.

Existen múltiples ejemplos que nos muestran que para modernizar, hay que innovar la política⁶⁶ o sea, se debe promover la reforma económica y social, por medio del Estado, además se deben asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización, en lo que ahora, ya en el siglo XXI, conocemos como gobernanza.

⁶³ Véase *Diccionario de Política*, coordinado por Norberto Bobbio y Gianfranco Pasquino, Modernización, pp. 988-998

⁶⁴ Sigo a María del Carmen Pardo, quien se apoya y cita el trabajo de Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Bs. As., Paidós, 1968. Refiriéndose a la modernización social y a la modernización política, ella comenta que en el caso de la modernización social, esta se relaciona con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada y con mejor capacidad de adaptación, lo que sería impensable en estructuras de corte tradicional. Por otra parte, menciona que los aspectos relacionados más directamente con el desarrollo político de la sociedad, conciernen a la aparición de una autoridad política nacional, que sustituye a las tradicionales: religiosas, familiares y étnicas. Esa autoridad se fortalece al afirmar su soberanía ante influencias extranjeras, pero también ante poderes locales y regionales. Adicionalmente, aparecen nuevas tareas para las que se desarrollan estructuras especializadas. María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. Ver pp. 22-25.

⁶⁵ Pardo, p. 17

⁶⁶ Pardo, apoyándose en el trabajo de Huntington, señala que para modernizar, hay que innovar la política. No hay que olvidar que el sistema político mexicano, perdió a partir de 1968, la capacidad de asimilar continuamente a las fuerzas sociales.

En el caso mexicano, desaparecidos los fragores revolucionarios, el sistema político a partir de 1930, comenzó a encabezar y determinar la modernización del país, centralizando decisiones a través de la burocracia y convirtiendo a la centralización, en el ejecutivo, en el presidencialismo, su principal atributo.

La conformación del partido oficial Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, meses después del asesinato de Álvaro Obregón, presidente electo, y posteriormente de su transformación en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, integrado por sectores, propició la creación de un partido fuerte que ha influido, en momentos clave, en la estabilidad del sistema en la medida que pudieron aglutinar y representar amplios sectores y el apoyo de la sociedad⁶⁷.

Posteriormente, a partir de 1946 y ya con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al encontrar algunas dificultades o resistencias para organizar la participación social, la burocracia tenderá a convertirse en el lado dominante de la política, desplazando, muy paulatinamente (sin prisa, pero sin pausa) al trabajo del partido y sus dirigentes.

Teniendo lo anterior como base, la modernización administrativa se definirá como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes logre la coherencia y la organización necesarias. Por este motivo el Estado negocia y renegocia constantemente realizando con toda intensidad la tarea estatal que implica reconocer el elemento de racionalidad que puede explicarse mediante la normatividad que aparece al configurarse el campo de intervención del Estado.

El Estado se apoya, entonces, en razones jurídico técnicas que requieren cuerpos administrativos capaces de hacer valer la racionalidad que de ellas deriva. La "nueva" racionalidad entra en conflicto con formas tradicionales de comportamiento de las estructuras administrativas, lo que dio paso al juego dialéctico de autonomía-subordinación del aparato administrativo respecto del sistema político. Las demandas de la burocracia –y después de la tecno burocracia-

⁶⁷ Teniendo como marco el desenlace del conflicto entre el presidente Lázaro Cárdenas y Plutarco Elías Calles entre 1935-1936, en 1938, el PNR es disuelto y se da paso a la fundación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), sobre la estructura del PNR, la que es reformada. Ahora lo forman cuatro sectores: campesino, obrero, militar y el sector popular. Su lema es "Por una democracia de los trabajadores". Luis I. Rodríguez, es el primer presidente del PRM. También en ese año se constituye la Confederación Nacional Campesina (CNC).

*se atienden cada vez más de manera directa, sin mediaciones de organizaciones políticas y/o partidos.*⁶⁸

En esta parte, será muy importante reconocer que la administración pública y su burocracia⁶⁹, aparecen porque el Ejecutivo necesita tomar decisiones de manera expedita, una prontitud de negociación que no podría esperarse del poder legislativo (además de que se le excluía de la negociación y la decisión).

Así, la modernización administrativa se integró a las decisiones del ejecutivo como un elemento decisivo mediante el cual se podía alcanzar la legitimidad necesaria. La normatividad es un elemento racionalizador y normalizador⁷⁰. Al politizarse y normarse la administración pública comenzó la discusión y negociación de los propios cuerpos burocráticos en torno al proyecto político de los gobiernos.

En el marco de la interrelación existente entre la administración pública y el sistema político se reconoce que ésta tiene un doble papel: en un extremo está subordinada y en el otro está independiente.

Los especialistas identifican a la administración pública, al aparato público, de diversas maneras:

- Mero instrumento del gobierno y de los intereses de una clase o grupo –lo que no supone una relación de absoluta subordinación.
- La conciben con autonomía instrumental respecto de procesos técnicos, en los que aparece como elemento independiente en su propia manera de actuar, con autonomía absoluta en lo técnico financiero.
- Por su complejidad y heterogeneidad, la administración pública no es un objeto de fácil aprehensión, pues por su polivalencia y multifuncionalidad su desempeño va de la unidad que es necesaria para ser eficaz, a la diversidad que debe

⁶⁸ Pardo, Op. Cit., p. 26

⁶⁹ En términos meramente instrumentales se definirá a la burocracia como el estrato social que se encuentra en los aparatos de gobierno y lleva a cabo las medidas encomendadas al ejecutivo, surgiendo la necesidad de profesionalizarla, para que pueda atender e implementar la modernización. Al profesionalizarse, la burocracia tendió a autonomizar la administración pública, fortalecer la eficacia y fortalecer los medios para negociar. Pardo, p. 28.

⁷⁰ Véase de Michel. Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*. México. Gedisa Mexicana, S. A. 1986. 174 pp. 5 Conferencias del autor en Río de Janeiro, mayo de 1973.

caracterizarla para ajustarse a la realidad. Si bien la administración pública es diversa, existen factores que la unifican: lo instrumental; la representatividad de medios de intervención y la burocracia.⁷¹

- La administración pública ejecuta, pero también representa intereses; de los medios donde interviene, de los grupos a los que sirve y al origen del que proviene, los cuales actúan como clientelas (p. e. sector agropecuario) o actúan como patronos, p. e. sector financiero y bancario).

Existe un consenso generalizado que define a la administración pública como instrumento del poder político, donde, hay que recalcarlo, tiene un papel netamente instrumental: es un medio, no es un fin.

Algunos pensamos que es el sistema político el que le da sentido y alcances a la administración pública, pero este punto se analizará más adelante, pues existen opiniones en contra, donde hay quien piensa que la tecno burocracia esgrime cierto tipo de legitimidad: su capacidad experta y su comportamiento racional y medido a los impulsos del poder político, sin embargo otros opinamos que la tecno burocracia es la manera de ejercer la política en tiempos de la globalización.

Para completar esta parte de contextualización y abordamiento teórico metodológico es necesario analizar brevemente a la administración pública en el contexto del sistema político mexicano y de pasada explicar cómo se dio el tránsito del liberalismo al Estado benefactor, por lo que nos permitiremos una digresión que nos llevará momentáneamente al siglo XIX mexicano y a la Revolución Mexicana y sus principales consecuencias.

⁷¹ María del Carmen Pardo enfatiza (algo que se suele olvidar en los análisis simplistas), que las dependencias gubernamentales no son iguales. Una dependencia globalizadora como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o la Secretaría de la Función Pública (SFP), actualmente, es diferente de las dependencias operativas como pueden ser la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) o la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Pardo, quien cita a Lucien Nizard, señala que la administración pública sería instrumento del poder político en cuanto a organización interna. Menciona el modelo weberiano (subordinación a jerarquías) y el kelseniano (subordinación a pirámide normativa). La burocracia puede atender contra la estabilidad del sistema político. Ver: María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. Op. Cit., p.30.

Señala el historiador John H. Coatsworth⁷² que el análisis sobre la economía mexicana de 1821 a 1876, no debe centrarse sobre los asuntos -de tipo microeconómico- de la eficiencia y la productividad de las empresas, sino más bien en la relación entre las unidades económicas por una parte y la transformación del orden político del país, por la otra.

Resulta, continúa Coatsworth, que la principal transformación política de México (el triunfo de la Reforma de los liberales y el epílogo porfirista), ocurrió justamente en aquel momento de la historia mundial en que inmensos recursos pasaron a estar disponibles, en las naciones industriales en desarrollo, para ser invertidos en las economías de regiones menos desarrolladas por lo que México se volvió uno de los principales importadores de tecnología y de capital extranjero una década después de la restauración de la República.

A partir de 1880, una combinación de recursos internos canalizados por el gobierno y de recursos extranjeros (atraídos por la promesa de altos rendimientos para sus inversiones protegidas por subsidios públicos y por concesiones) inundó al país, en un primer momento para construir ferrocarriles, y luego para desarrollar industrias de exportación (especialmente mineras) en gran escala.

Tanto la transformación política y sus efectos sobre la organización económica, como la revolución ocasionada en el transporte por los ferrocarriles, no hubieran bastado, por sí solas, para generar el rápido crecimiento que se dio durante el porfirismo. Ambas fueron condiciones previas necesarias para el crecimiento, más no causas suficientes de su consecución. Los inmensos recursos de México, su cercanía a los Estados Unidos y la disponibilidad de tecnologías y capital extranjero constituyeron elementos necesarios para su crecimiento durante esos años, pero tuvo que ser validada por el mercado, por lo que la transformación de la economía mexicana entre 1877 y la Revolución de 1910 mostró características muy distintas del crecimiento que se había producido antes en las naciones más avanzadas del mundo. La estructura y organización de la economía

⁷² John Coatsworth, "México: del atraso al subdesarrollo" en la revista *Diálogos*, noviembre de 1982. Traducción de Susan Beth Kapillan. pp. 51-60.

mexicana se desarrollaron –o se "subdesarrollaron"– en conjunción sistemática con su nueva especialización en la exportación de materias primas a los países industriales.⁷³

En suma, México inició su crecimiento económico (acelerado desde esa época) sujeto a las necesidades del mercado mundial que anunciaba el despegue del imperialismo y que, como se señaló, quedó dentro de la zona de influencia de la conformación de la también naciente periferia. Por lo antes expuesto, de 1876 a 1910, el sector exportador representó el centro dinámico de toda la economía mexicana. En esta fase, la modernización se limitó a este sector y a su infraestructura de apoyo. El liberalismo económico en pleno apogeo.

Será la crisis del principio de los años treinta del siglo XX un punto crítico de inicio de ruptura del funcionamiento de ese modelo exportador, surgiendo así el parteaguas donde comenzaron a crearse nuevos vínculos con la economía mundial. La crisis de 1929-1932 fue un factor muy poderoso para provocar una modificación de la producción que transforma la estructura productiva de la economía nacional exportadora en una economía semindustrializada.⁷⁴ Fueron precisamente los años del callismo, presidencia y maximato, donde la economía mexicana inicia un repunte en el contexto descrito.

Jean Meyer en su trabajo *La Revolución Mexicana 1910-1940*⁷⁵, ubica una idea de la Revolución Mexicana que revigorizará y refuncionalizará al capitalismo instituido por el porfiriato, modernizándolo y ubicando a nuevos actores que capitalizarán (muy eficientemente) la conformación del nuevo Estado mexicano: el general triunfador que decanta en político y que deviene en empresario, por una parte y por otra, la profundización de la inserción, no tan lenta, del imperialismo norteamericano, que llegó para quedarse en la economía mexicana desde el inicio del auge de aquel.

En general, durante el movimiento armado e inmediatamente después, los negocios se acomodaron a la nueva situación y prosperaron. En el largo plazo, la economía no decayó, sino que creció. En una palabra, la crisis que originó la Revolución no fue suficientemente profunda como para fracturar el sistema de producción capitalista. Sin

⁷³ Coatsworth, op. cit., p. 51.

⁷⁴ Héctor Guillén Romo. *Orígenes de la crisis en México (1940-1982)*. Editorial Era. México 1984.p. 85.

⁷⁵ Jean Meyer, *La Revolución Mexicana 1910-1940*. México, Editorial JUS. Primera edición, 1991. Traducción de Héctor Pérez-Rincón. 295 p.

embargo, la idea corriente en los estudios históricos es que para el periodo 1910-1935 no hubo crecimiento económico y que incluso la economía mexicana sufrió una parálisis resultado del movimiento armado de 1910 y de la guerra subsecuente y posteriormente de la crisis de 1929.

Por otra parte, se ha pensado que la Revolución Mexicana fue económicamente decisiva porque subvirtió la dependencia exterior del país, destruyó un sistema congestionado en lo interno e hizo posible la reorganización de la tierra, el capital y la mano de obra en un sistema más dinámico. Es esta también la conclusión gubernamental.

Sin embargo, la perspectiva revisionista de la historiografía mexicana⁷⁶, ha descubierto que esa situación no es exacta e incluso sostiene que en el largo plazo lo económicamente decisivo de la Revolución Mexicana, fue que favoreció al imperialismo de los EUA contra el del Reino Unido (que declinaba) y que otorgó estas ventajas al capitalismo nacional y extranjero y que, aun en medio de la mayor violencia, fue posible continuar con un crecimiento económico agregado suficiente para construir las bases del auge posterior a 1940.

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) y su maximato (1929-1934), se iniciaron una serie de medidas que preparan las bases del futuro crecimiento económico ya que se crearon una serie de instituciones y los marcos jurídico normativos correspondientes que permitirán nuevas condiciones para la generación de los ingresos del Estado y para la inversión: *Ley del Impuesto sobre la Renta*; Banco de México; Banco

⁷⁶La Revolución significó una continuidad y una aceleración, a pesar de un breve corte, entre los procesos de centralización política y fortalecimiento del Estado iniciados en el siglo XIX. La Revolución no rompió el proceso capitalista promovido con gran fuerza por los modernizadores porfiristas: lo continuó y dio nuevo impulso. Aunque en el corto plazo sus consecuencias fueron profundas: nació la organización y la manipulación masiva, las élites circularon, la retórica cambió radicalmente y el Estado fue contagiado cada vez más por las circunstancias mundiales. La guerra que se inició en 1910 no fue solamente una lucha de los desposeídos contra los propietarios de los medios de producción, sino más bien una contienda privada de las clases medias y altas por el poder, la cual no autoriza a calificar a la revolución como campesina. La participación de los grupos burgueses y las clases medias fue dominante, sin embargo fue menos el resultado de esfuerzos conscientes que de luchas colectivas cuyo resultado no se había planeado ni previsto. El nacionalismo fue un instrumento ideológico que manipuló el Estado contra sus enemigos internos y las presiones del exterior expresadas por las estructuraciones y desestructuraciones de la acumulación en escala mundial. Véanse el trabajo de Jean Meyer. *La Revolución Mexicana*, ya citado. Así como el ensayo de Alan Knight, "La Revolución Mexicana: ¿burguesa, nacionalista, o simplemente una "gran rebelión"?, en CUADERNOS POLITICOS. Ediciones ERA. No.48, oct.-dic. 1986, México. pp. 5-32.

Nacional de Crédito Agrícola; Comisión Nacional de Caminos, Nacional Financiera, entre otras, con las que se actualiza el marco para modernizar la economía a través de la inversión privada y de la canalización de recursos públicos.

Al igual que todas las economías capitalistas, la economía mexicana sufrió los estragos causados por la crisis de 1929-1933: sus exportaciones se redujeron drásticamente y la falta de divisas paralizó la economía. El economista Leopoldo Solís señala que hasta 1940 se desarrollaron las siguientes políticas de fomento al desarrollo:⁷⁷ reforma agraria; expropiación petrolera; la creación de mecanismos financieros y; uso del gasto público para la formación de capital.

El discurso oficial de los usufructuadores de la Revolución Mexicana considera que la herencia constitucional de esta fueron los contenidos de los artículos 3, 27, 123, y 130, ya que posibilitaba un "nuevo" proyecto de nación y colocaba aparentemente, en un lugar de primer rango las demandas de la población más desprotegida, y atribuyó al Estado la facultad de intervenir en el desarrollo económico y de conciliar los intereses sociales en favor del interés más alto del conjunto de la nación.

Richard Roman, analista de la ideología de la Revolución Mexicana, sugiere que la ideología política resultante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 determinó tres ideas básicas:

- *la idea de que los intereses de clase o de sector se deberían supeditar al interés nacional;*
- *la idea de que el interés revolucionario encarnaba el interés nacional y era el instrumento para proteger a la nación de los enemigos internos y externos y;*
- *la idea de que el Estado debía proteger a la población oprimida y que podría hacerlo basado en los principios sociales establecidos en la misma Constitución.*⁷⁸

La experiencia práctica de que eran poseedores (cualidades demagógicas incluidas) dictó a los dirigentes reformistas la necesidad de incluir en la nueva Constitución, de alguna manera, las demandas de las masas, comprometiendo al Estado a garantizar

⁷⁷ Leopoldo Solís, *La economía mexicana: retrovisión y perspectivas*. Siglo XXI editores. México 1985. p. 87.

⁷⁸ Richard Roman, *Ideología y clase en la Revolución Mexicana*, SEP-Setentas, México, 1976. Op. cit., p. 90.

institucionalmente las reivindicaciones populares. Este fue el tono que a partir de ese momento, prevalecería entre el Estado y la sociedad, donde el Estado que parece estar por encima de todas las clases, sería el garante de los derechos sociales y de la propiedad privada.

Señala Arnaldo Córdova: "...las reformas sociales daban para todo: lo mismo cuando se trataba de conducir a la masas trabajadoras, que cuando se imponía la apología del capitalismo".⁷⁹ Esta ha sido la tónica del Estado mexicano de 1940 en adelante.

La tendencia a la subordinación de la administración pública al mandato político predominó en el periodo 1940-1960. Por el contrario la tendencia a la autonomía, que parece pudo haber dado más sustancia al cambio y a la modernización administrativa, ocurrió a partir de los años sesenta.⁸⁰

Para entender con claridad las transformaciones del aparato administrativo, es necesario tener en cuenta la organización del proceso productivo y el papel que ha tenido el Estado en esa organización –materializada en una serie de requerimientos que el orden político presenta- y que resultó determinante en el desarrollo estatal, justamente para que la economía lograra su organización.

Cada gobierno fue haciendo las modificaciones a la estructura burocrática administrativa y ésta fue creciendo paulatinamente sexenio tras sexenio.

James Wilkie ha estudiado con detalle el crecimiento y el comportamiento del gasto público y ha señalado cómo, algunos gobiernos han hecho crecer este gasto para la burocracia, más que otros: Obregón, Cárdenas, López Mateos son los que más han canalizado recursos para el sostenimiento y crecimiento de la burocracia.⁸¹

A partir de la Revolución Mexicana, el sistema político se sustentó en un pacto entre distintas clases sociales. La rectoría del Estado se convirtió en el vehículo gubernamental para intentar acortar la distancia entre los que tenían más y los que tenían

⁷⁹ Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, p. 27.

⁸⁰ Pardo, p. 36.

⁸¹ A los gobiernos mencionados, hay que agregar los gobiernos de Echeverría y el de López Portillo, en los cuales el crecimiento de la burocracia no tuvo precedentes comparables. Véase James W. Wilkie. *La Revolución Mexicana. Gasto Federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987. Primera reimpresión de la segunda edición de 1978. Primera edición en inglés, 1967.

menos. La rectoría estatal se fortaleció cuando se incluyó en el texto constitucional con los cambios en la forma y organización de estado intervencionista.

Pardo señala: “En la política intervencionista se destacan por lo menos dos características: Centralización de funciones para el fomento de la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos. El fortalecimiento del ejecutivo –concretamente del presidente–, con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política”.⁸²

La modernización de la administración pública influyó en el desarrollo de la administración mexicana. Gran parte del esfuerzo organizador en tres decenios 40, 50, 60 se orientó hacia la estabilidad entendida como requisito indispensable para el desarrollo económico. Se combina exitosamente “formas democráticas y prácticas autoritarias”.⁸³

B. 1934-1946. Modernización de la administración pública durante los primeros planes sexenales.

A partir de la crisis económica mundial al inicio de los años treinta y para hacer frente a los enormes desajustes ocasionados por ella, creció la participación del Estado en la vida económica de los países periféricos.

Para 1933, la actividad económica ya se había reactivado, y para 1934 la depresión ya había sido superada, pero la crisis trajo también nuevos enfoques, surgiendo planteamientos que tendían a que la economía mexicana ya no fuera de enclave, propugnando una reorientación al desarrollo del país hacia una forma de crecimiento más enfocada a la industria. Los gobiernos de esa época veían ya la necesidad de integrar programas de acción en los que el Estado desempeñaría cada vez más el papel fundamental del desarrollo y de árbitro articulador entre las diferentes clases sociales.

El presidente Pascual Ortiz Rubio decretó en 1930 la *Ley sobre Planeación General de la República*, teniendo como antecedente el Primer Congreso Nacional de Planeación.

⁸² María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. Op. cit., p. 38.

⁸³ Agrega Pardo que el proyecto político se orientó hacia la estabilidad –para lo que el control era indispensable–, y después hacia el progreso y desarrollo económico, que fue determinando los cambios y transformaciones de la estructura administrativa.

De esta ley se creó la Comisión Nacional de Planeación enfocada a la creación de carreteras e infraestructura. Ya en esta ella, se reconocía implícitamente la limitación de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos para ampliar la infraestructura económica del país y elevar al mismo tiempo el nivel de vida de la población.

Este es el inicio en la creación de un marco jurídico que normará las actividades de planeación, estableciendo las primeras bases para el entrecruzamiento (coordinación) de las actividades del sector público, al pretender la realización del diagnóstico e inventario sobre los recursos disponibles e iniciar los trabajos de infraestructura necesarios para apoyar el proceso de industrialización.⁸⁴

Con Abelardo L. Rodríguez en la presidencia y en el último tramo de ese sexenio, en 1933, como consecuencia de la situación económica prevaleciente en el país, a raíz de los efectos de la gran crisis que azotó al mundo entero, se propone la creación de la Secretaría de la Economía Nacional que vendría a sustituir a la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo⁸⁵ y en agosto de ese año, se crea la Nacional Financiera.⁸⁶ Asimismo, se crea el Departamento del Trabajo. Ya en 1934 se modifica la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*⁸⁷ para dar lugar a otros cambios significativos. Se suprimen los Departamentos de Contraloría y el de Estadística Nacional y se crea el Agrario.

⁸⁴ *Antología de la planeación en México*, Tomo I, p. 24. Sin embargo no hay evidencias documentales de los planos levantados ni de los inventarios realizados ni de cómo funcionaron las comisiones.

⁸⁵ Luis García Cárdenas en "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México", señala que "El cambio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en Secretaría de Economía Nacional, tendía a llenar una necesidad de coordinación, en la vida económica de un país que no había tenido hasta entonces una orientación definida y unificada. La crisis de ese momento venía a subrayar la necesidad urgente de una adecuada orientación de la política económica como medio de obtener el desenvolvimiento integral de los diversos factores que forman la estructura económica del país. La necesidad imperiosa de conseguir el equilibrio nacional reclamaba una acción técnicamente orientada para ampliar el campo y la capacidad de nuestros mercados interiores y asegurar los exteriores. La Secretaría de la Economía Nacional, tendía, así, a ser el auxiliar del Gobierno Federal en la política de intervencionismo estatal en materia económica y social. Este cambio hizo necesario reformar la *Ley de Secretarías de Estado*. Con esto quedaba integrada una nueva Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (abril 6, 1934). El primer secretario designado fue Primo Villa Michel. Cfr. Luis García Cárdenas, "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México", *Revista de Administración Pública*, no. 54 Instituto de Nacional de Administración Pública, México, 1983, pp. 208-334. Véase pp. 305-306. Disponible en http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_54_1983.pdf

⁸⁶ Memoria Política de México. <http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1933CNF.html>
Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C.

⁸⁷ Promulgada por Venustiano Carranza en 1917.

El primer plan sexenal 1934-1940

Este plan representó el primer esfuerzo por conducir integralmente el desarrollo nacional. Fue base de la campaña de Lázaro Cárdenas y fue formulado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR).⁸⁸ El plan se consideraba una forma para cumplir con los principios establecidos en la Constitución y, según sus promotores, era una respuesta a las transformaciones que exigían las condiciones internas y el contexto internacional. Su propósito era guiar la acción del gobierno para materializar los postulados de la Revolución, remarcando los referidos a la elevación del nivel de vida de la población.⁸⁹

El Plan 1934-1940 fue básicamente un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación que se pretendía llevar a efecto quedaba circunscrito en el ámbito del sector público. La estructuración del documento respondía en gran medida a la organización administrativa del gobierno y sus capítulos correspondían a las secretarías de Estado y departamentos existentes en ese momento.⁹⁰

⁸⁸No es muy mencionado que desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el 3 de marzo de 1929, se acordó establecer el Instituto de Ciencias Sociales que se ocuparía de estudiar la realidad social mexicana, pero que por la inestabilidad del Comité Ejecutivo del PNR –seis presidentes en cuatro años– se estableció hasta diciembre de 1933 (2ª Convención Ordinaria) como Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos (IESPE). Es importante resaltarlo, pues como signo de esos tiempos el nascente partido en el poder incorporaba instrumentos y criterios técnicos en su tarea. Así, el IESPE, junto con una comisión técnica elaboró el programa de gobierno (primer Plan Sexenal), para el periodo 1934-1940. Al parecer estuvo cercano a la creación del IESPE en 1933, Lucio Mendieta y Núñez, precursor de la sociología mexicana y creador de instituciones, quien lo dirigió en 1935, designado por Emilio Portes Gil, presidente del PNR. Mendieta dejó el cargo en 1936. En 1937 se atribuyó al IESPE la función de asesorar al presidente del comité ejecutivo nacional del PNR y en 1938, al convertirse el PNR en PRM, el instituto ya pudo colaborar con los miembros del secretariado y contribuyó a la formulación del Segundo Plan Sexenal. El IESPE se fue transformando y al igual que el partido en el poder, mutaba, pero siguió siendo un instrumento importante en la divulgación del pensamiento técnico, ya como Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), a partir de 1953, como se verá más adelante. Ver Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) en Enciclopedia de México, Director José Rogelio Álvarez. México, Compañía Editora de enciclopedias de México. SEP, 1987. Tomo 7, pp. 4273-4274.

⁸⁹*Antología de la planeación en México*, Tomo I, Op. Cit., p. 27.

⁹⁰Es importante destacar que los autores de la *Antología de la Planeación en México*, incluyen dos referencias acerca de la transexenalidad del maximato callista, ya que sin proponérselo, por una parte, citan un párrafo donde ya en el Plan sexenal se cita al General Calles siendo que este había dejado la presidencia desde 1928. Por otra parte, se menciona que también en ese Plan se incluyeron las acciones del programa anual del último año de gobierno del general Abelardo L. Rodríguez. Se citan para el primer caso *El Plan Sexenal* editado por el PNR, p. 3 y para el segundo la obra *México a través de los informes presidenciales* A. L. Rodríguez. p. 61.

Queda claro que en ese tiempo la planeación era pensada como una actividad restringida al ámbito gubernamental y en lo administrativo su efecto no era generalizado a otros sectores de la sociedad, se le vinculaba con la elaboración de estadísticas y censos.

En ese sexenio se marcó la pauta para la modernización del país y la diversificación posterior de su estructura productiva. Debe destacarse que para la operación del plan se hicieron modificaciones a la estructura administrativa, iniciándose así una tendencia que caracterizaría en adelante el inicio de cada sexenio y los acomodamientos necesarios para la instrumentación del plan de gobierno correspondiente.

El presidente Lázaro Cárdenas del Río toma posesión de la presidencia el 30 de noviembre de 1934⁹¹. Durante su administración sobresalen, la nacionalización de los ferrocarriles; la creación de la Comisión Federal de Electricidad (ambas en 1937) y la expropiación petrolera (1938). La *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* es modificada en 1935 para dar lugar a la creación de tres nuevos departamentos: Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, Departamento de Educación Física y el Departamento Forestal de Caza y Pesca.

En 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública y se da una segunda modificación a esa Ley, llevándose a cabo en diciembre en 1939 la separación de las funciones de Guerra y Marina en dos distintas dependencias: Secretaría de la Defensa Nacional y Departamento Autónomo de la Marina Nacional⁹². Es importante destacar que aunque planes y programas eran instrumentos de la política económica, estos fueron utilizados como elementos que permitieran a sus diseñadores, en última instancia el "jefe

⁹¹ Memoria Política de México. Revolución <http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6rev.html>. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C.

⁹² Erika Döring y Carmen Evelia Hernández. La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal. Edición en internet de *Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración, UAM-A. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm#Ndirecedca> En ese mismo trabajo se consigna que de acuerdo con las modificaciones mencionadas, la administración pública central quedó integrada por 9 Secretarías y 6 Departamentos. **Secretarías:** Gobernación Relaciones Exteriores. Hacienda y Crédito Público. Defensa Nacional. Economía Nacional. Agricultura y Fomento. Comunicaciones y Obras Públicas. Educación Pública. Asistencia Pública. **Departamentos:** Trabajo. Agrario. Salubridad Pública. Asuntos Indígenas. Marina. Del Distrito Federal.

máximo" o el presidente en turno definir, hacer homogéneas, articular e integrar las líneas del proyecto económico-político definido.

Plutarco Elías Calles no sólo definió la política económica de su periodo, sino que le dio continuidad y estableció a través de la planeación de 1928 a 1934, imponiendo además a, través del PNR, a Lázaro Cárdenas, el primer plan sexenal del país. Plan que sería retomado por Cárdenas y que después de depurar su gobierno de personajes, influjos y tónicas del callismo en 1936, le incluyó la visión cardenista que llegó a nuestros días: una modernización popular.

A partir de ese momento, los presidentes posteriores y sus administraciones orientarán su gestión a través de planes o programas de gobierno, incluyendo en él los cambios o continuidades (profundizaciones) de política y de administración pública que distinguen a cada sexenio, en este caso, se le conoce como modernización cardenista.

El segundo Plan Sexenal 1940-1946

En la *Antología de la planeación en México*, se señala que este plan tenía líneas de política y estrategias que daban continuidad al plan que lo antecedió y fue formulado por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Se proponía la creación de un Supremo Consejo de Planeación con funciones análogas al creado en 1933 y se recalcaba la formación de capital a través de la inversión privada destacando la necesidad de impulsar la inversión en infraestructura y transportes como base para una rápida industrialización. Allí se comenta que para realizar la instrumentación de este plan y tratando de institucionalizar las acciones de planeación, se crearon diversos organismos durante el periodo 1940-1946.

En 1942 se creó el Consejo Mixto de Economía Regional cuya función sería formular estudios socioeconómicos por entidad federativa. También en ese año se reforma la estructura del Consejo de Economía para dar paso a la Comisión Federal de

Planificación, que funcionaría como organismo consultivo de la Secretaría Nacional de Economía.⁹³

El contexto en el cual se creó esta Comisión fue el del conflicto bélico mundial, que afectó a la economía nacional debido a que la destrucción del aparato productivo de algunos países participantes en la conflagración o su obligada reorientación hacia la producción bélica, implicó para México la suspensión de importaciones; la entrada neta de capitales que escapaban de la situación de guerra y un aumento en la demanda externa de productos agrícolas e industriales por parte de las potencias, ante la necesidad de asegurar su abastecimiento de materias primas y alimentos. Lo anterior ocasionó que el aparato industrial se utilizara a su plena capacidad, que aumentaran las utilidades, que éstas se reinvirtieran aceleradamente, y que se ampliara la planta industrial."⁹⁴

En 1944, cuando el conflicto ya estaba decidido a favor de los aliados y para prever la reconversión de una economía de guerra en una economía de paz, se creó la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra. Había tres prioridades en el momento: economía, educación y relaciones exteriores, donde sin duda la primera fue la más importante.⁹⁵

Adicionalmente se debe mencionar que en el período presidencial de Manuel Avila Camacho (1940-46), el Departamento del Trabajo se convierte en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desaparece el Departamento de Salubridad Pública y sus funciones se suman a las de la Secretaría de Asistencia Pública la que cambia su nombre por el de Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. También el Departamento de Marina se convierte, en este período, en Secretaría y se funda el Instituto Mexicano del Seguro Social (1942)⁹⁶

⁹³ *Antología de la planeación en México*, Op. Cit.

⁹⁴ *Antología de la planeación en México*, Op. cit., p.34.

⁹⁵ Ibid p. 35.

⁹⁶ <http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1942IMS.html>

C. 1946-1958. Caracterización de la administración pública que posibilitó el desarrollo estabilizador.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la participación del Estado en la economía mexicana se tornó imprescindible para continuar y asegurar un crecimiento alto y sostenido. A partir de ese momento la política de desarrollo se orientó en dos sentidos: mantener y elevar el ritmo de crecimiento industrial, e impulsar el crecimiento de ciertos territorios con mayor potencial económico, por medio de una política regional.

Miguel Alemán, abogado y primer presidente civil de la era posrevolucionaria, asume la presidencia de la República en 1946, y al principio de su mandato, en el mes de diciembre, se modifica la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* para crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa dentro de la cual se creó la Dirección de Organización Administrativa.⁹⁷

Los cambios en la estructura gubernamental buscaron que el control de los organismos centralizados y descentralizados del gobierno federal posibilitaran instrumentar la estrategia de la posguerra, por lo que el aparato público comenzó a crecer, debido a que las acciones de política económica, a partir de 1947, empezaron a incidir en un creciente sector paraestatal, por lo que se determinó crear en diciembre de ese año, la *Ley Para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*. Esta ley facultó a la SHCP para crear un organismo que la implantara, creándose entonces la Comisión Nacional de Inversiones que controlaría a los organismos citados, ajustando sus acciones a sus objetivos. Esta comisión fue creada por decreto presidencial el 31 de enero de 1948.

En el sexenio de Miguel Alemán, se inició el financiamiento de la inversión pública a través de recursos del Banco Mundial, ya que en 1947 se contrató el Proyecto de Inversiones para el Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952). Este

⁹⁷Erika Döring y Carmen Evelia Hernández, señalan que las modificaciones a esta ley dan origen a otros cambios en el sector central menos significativos que la creación de la secretaría ya mencionada pero que incorporan nuevas funciones a cargo de este sector. Como consecuencia de esta modificación, el número de Secretarías asciende a 13. En relación con el número de Departamentos, éste se reduce a sólo 2, ya que, como se indicó, en el sexenio anterior, algunos de ellos habían pasado a ser Secretaría o sus funciones incorporadas a una de las ya existentes. Por lo anterior, sólo se conservan el Departamento Agrario y el del Distrito Federal. Véase: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm#NdirecedcA>

proyecto fue el primer intento programático de inversión global y por sectores, que a su vez detallaba y jerarquizaba proyectos específicos, estableciendo su forma de evaluación y el impacto que se esperaba. El programa otorgaba prioridad a la inversión en comunicaciones (construcción de carreteras, rehabilitación de ferrocarriles y la construcción de puertos), previéndose canalizar a esto, el 31% de la inversión total. Otros sectores importantes fueron la agricultura con el 23% y el sector energético con el 15%.⁹⁸

Incursionar en el crédito externo, traía implícita una propuesta de modernización y racionalización definida desde los organismos financieros internacionales de desarrollo recientemente creados, pues desde el diseño de los proyectos y programas hasta su ejecución y evaluación, las dependencias y entidades del gobierno mexicano se supeditaban a lineamientos y metodologías técnicas no comunes, todavía, en la administración pública mexicana.

Otro programa formulado con crédito externo fue el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, contratado ya durante la gestión de Adolfo Ruiz Cortines y que fue preparado al final de la Guerra de Corea. Existen unas apreciaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) donde se señala que: "Ha llegado el momento de que en México considere como un "todo" el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado..."⁹⁹.

Esto, era el prelude de la inducción, por parte del Banco Mundial, para que el gobierno mexicano implantara una planeación globalizada, conforme a los criterios convenientes al organismo financiero. Al parecer, este programa representó un avance metodológico sustancial, ya que por primera vez se incluyeron cuentas nacionales para los objetivos y proyecciones, señalando la evolución futura de las variables más

⁹⁸Ibid, p. 40.

⁹⁹Se retoma el párrafo porque de un plumazo el Banco Mundial (BIRF) consideraba implícitamente que los esfuerzos anteriores de planeación, no eran adecuados a los criterios del Banco, borrando así los afanes gubernamentales realizados desde 1930, léase los planes sexenales de 1934-1940 y 1940-1946, principalmente, señalando que los esfuerzos anteriores fueron infructuosos y que lo importante y adecuado estaba por realizarse, (por supuesto en el marco del desarrollo centro-periferia). En una palabra lo que se necesitaba era seguir a la letra las indicaciones del banco. *Antología de la Planeación...* p. 43, citando a Comisión Mixta. "El desarrollo económico de México, su capacidad para absorber capital del exterior", NAFINSA, México, 1953 p.15).

importantes. Además, se incluyeron los proyectos específicos de las dependencias y se priorizó sobre los recursos disponibles.

A partir del Programa Nacional de Inversiones, la Comisión Nacional de Inversiones tuvo nuevas funciones en un marco general de desarrollo de las variables macroeconómicas. Los proyectos de inversión pública contenidos en este programa fueron instrumentados casi en su totalidad. Su ejecución contribuyó a inducir a la inversión privada para que se canalizara fundamentalmente al sector industrial, con lo que se consolidaba la infraestructura que apoyaría la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Inserto en este esfuerzo de planeación global y de modernización administrativa deben mencionarse las tareas de planeación regional. Los antecedentes de esta planeación se ubican en las obras realizadas a raíz de la creación de la Comisión Nacional de Caminos y la de Irrigación.¹⁰⁰

Estas comisiones fueron creadas en los años en los que la reactivación de la economía, por la derrama de gasto público, desató la construcción de múltiples obras, pero además afianzó el desarrollo del contratismo el que estuvo en su apogeo, acrecentando fortunas y propiciando la formación de nuevos ricos de la familia

¹⁰⁰ A finales de los años 40, se crearon organismos gubernamentales, con el propósito de atender regiones tradicionalmente relegadas pero con muy alta vocación productiva, y para fomentar de manera integral el desarrollo de las zonas delimitadas por las cuencas hidrológicas del sur del país. También en el norte se crearon organismos con estos fines. Las comisiones establecidas fueron: Comisión del Papaloapan (Oaxaca y Veracruz, en la antigua zona de Valle Nacional); Comisión del Tepalcatepec (en la "tierra caliente" de Michoacán y Guerrero); Comisión del Río Fuerte (Sinaloa) y; Comisión del Río Grijalva (Grijalva y Usumacinta en Tabasco y Chiapas). Vale la pena mencionar que algunas de estas regiones eran las zonas de explotación agrícola más productivas del capitalismo porfirista, a las que, después del *impasse* que significó la revolución, la inversión gubernamental volverá a relanzar para que ocupen nuevamente su rol en el mercado de materias primas del capitalismo mundial. Llama la atención que los autores de la *Antología de la Planeación en México*, no señalan las obras de irrigación de la etapa posrevolucionaria la que favoreció a los nuevos latifundistas de Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas que, casualmente, eran en su mayoría generales revolucionarios y sus herederos. Más que propiciar el desarrollo regional, el que estaba implícito, lo que buscó y logró esta política de inversión, fue desarrollar grandes áreas de irrigación para la agricultura de exportación, por una parte y por otra, crear las grandes hidroeléctricas que fueron el orgullo de la obra pública de esos sexenios y con las que se suministró la energía eléctrica que el acelerado crecimiento urbano e industrial demandaban. Ahora se sabe que se realiza una política agrícola en detrimento de la política agraria, resultado de la realidad dicotómica imperante en el campo mexicano: lo agrícola vinculado al mercado de exportación y consumo urbano y lo agrario, referido al autoconsumo de los campesinos y a su infructuosa inserción en el mercado. Cfr. Luis Aboites, *La Irrigación Revolucionaria*. México, Secretaría de Educación Pública, 1988, 350 pp.

revolucionaria, así como la consolidación de los que se habían iniciado desde los años del callismo.

En suma, durante los periodos alemanista y ruizcortinista, el crecimiento de la economía mexicana tuvo las siguientes características: la guerra impulsó el desarrollo económico vía industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en el marco de una economía mixta; la inversión pública se financió movilizándolo el ahorro interno, excepcionalmente vía crédito externo, sin embargo este fue importante porque impuso directrices, a través de metodologías especializadas para la formulación y programación de acciones, provenientes de los lineamientos de financiamiento de bancos y organismos de desarrollo, lo que implicaba una especialización creciente en el aparato público, principalmente en las áreas financieras y de planeación-programación.

No obstante los señalamientos de los organismos internacionales rectores, respecto a la planeación mexicana, no hubo un Plan de carácter general, ni tampoco existió una responsabilidad precisa respecto al control y evaluación de acciones. Esto debido, quizá a la gestación de la pugna interburocrática, donde se manifestaban ya "parcelas" de poder, y a que no existía la conciencia ni la obligación normativa de la importancia de dar seguimiento y evaluar los resultados.

Este periodo se puede resumir, siguiendo a María del Carmen Pardo, señalando que existen órganos de planeación en México después de la segunda guerra mundial, ubicando a la Nacional Financiera (NAFINSA), como impulsor del desarrollo.¹⁰¹ Ella destaca la llegada "del grupo de técnicos abocados a la redención nacional: los alemanistas [sic]. Surge un nuevo tipo de funcionario que se movía en el escenario político con la inquietud

¹⁰¹ Pardo cita a Lucio Mendieta y Núñez en *Política agraria*, UNAM, 1957. Además, véase, Lucio Mendieta y Núñez, "La administración pública en México". *Cincuenta años de Revolución. Vol. III. La política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1961. 588 pp. Señala Mendieta que con la creación de la Secretaría de la Presidencia y con sus atribuciones planificadoras inherentes constituye el principio de una nueva orientación en materia administrativa. Él pensaba que con esta nueva Secretaría "se evitará el desperdicio de energías, la duplicación de funciones, la incoherencia de actividades administrativas, el despilfarro de los recursos económicos del Estado, en gran medida las inmorales burocráticas y se logrará la debida atención y solución a los problemas nacionales. pp. 85-113.

de hacer negocios, más que hacer política, lo que intensificó los saldos alarmantes en tráfico de influencias y corrupción”.¹⁰²

Destaca la creación de la Comisión de Inversiones en 1948, en el seno de la SHCP, pero en 1953 pasará a adscripción de la Oficina de la Presidencia de la República en 1953 como Comisión Nacional de Inversiones, se comienza a dar así una pugna entre esta oficina y la SHCP.¹⁰³

Pardo afirma que la planeación y la coordinación fueron la estrategia administrativa en los sexenios de Miguel Alemán y en el de Adolfo Ruiz Cortines y en ellos se dieron cambios administrativos supeditados a la necesidad de burocratizar las relaciones de poder y ejemplifica: la administración pública se utilizó como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político: enfatiza –no se mejoraron procesos ni se reflexionó sobre si su estructura era adecuada–.

Lo anterior, debido a que estos gobiernos hicieron cambios a la estructura orgánica de acuerdo a las directrices de su política y a su conveniencia Miguel Alemán, en 1946, modifica la estructura orgánica del Cardenismo, pues no le permitía el cumplimiento de su estrategia.

De esto se desprende que en la administración pública mexicana se creaban, suprimían y reasignaban funciones de acuerdo a las necesidades del ejecutivo en turno. Es la época en que se comienza a formar más dependencias globalizadoras.¹⁰⁴

La necesidad de tener conocimientos más especializados y la centralización de recursos legales y presupuestales incidió en el fortalecimiento del ejecutivo e, irremediabilmente, de su burocracia a la que desde ese momento se trataba de controlar. Destaca que desde 1946, la Secretaría de Bienes Nacionales tenía la atribución de vigilar a las demás dependencias y la declaración patrimonial tiene sus antecedentes en disposiciones emitidas al inicio de la administración de Ruiz Cortines, sin olvidar el

¹⁰² *Antología de la planeación en México*, Tomo I, Op. cit, p. 54.

¹⁰³ *Ibid*, p. 67.

¹⁰⁴ Citar trabajo de Alejandro Carrillo Castro. *Génesis y evolución de la administración pública en México*.

contexto de animadversión de la opinión pública respecto de la corrupción percibida en el sexenio 1946-1952.¹⁰⁵

En este preámbulo al desarrollo estabilizador, se buscó y obtuvo dos cosas. Por una parte, conseguir un desarrollo económico sostenido y mantener la estabilidad política. Por la otra, conseguir el predominio del ejecutivo en la solución de problemas con lo que se desplazó al legislativo y al partido. Al parecer es inaplazable la necesidad de tener conocimientos más especializados, y la centralización de recursos legales y presupuestales incidió en el fortalecimiento del ejecutivo e irremediablemente de la burocracia¹⁰⁶.

Si bien Pardo identifica la creciente necesidad de formaciones técnicas y especializadas, así como el ineludible crecimiento cuantitativo del aparato público, ella no menciona el nacimiento del Instituto de Administración Pública (IAP) en 1955, fundado con los auspicios de SHCP, NAFIN y Banco de México y cuyo primer presidente fue Gabino Fraga y su presidente honorario, Adolfo Ruiz Cortines.

Es probable que ella no considere que la creación del IAP, era la respuesta de la élite burocrática (principalmente del sector financiero) al creciente requerimiento de profesionales para formar los cuadros operativos y de mando de las cada vez mayores requerimientos del sector público y paraestatal.

D. 1958-1970. Modernización de la administración pública del desarrollo estabilizador.

Durante este periodo la economía mexicana creció a un promedio de 6.74 % anual alcanzándose la estabilidad de precios, ya que la inflación sólo fue de 4.2%. Serán los años del “desarrollo estabilizador”¹⁰⁷ caracterizado por la disciplina hacendaria que hizo posible el crecimiento del país con estabilidad de precios, salarios reales y empleo en aumento.

¹⁰⁵ María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. Op. cit., p.61.

¹⁰⁶ Ibid, p. 93

¹⁰⁷ Para los responsables del "desarrollo estabilizador", política económica predominante en el periodo, la estabilidad cambiaria era uno de los objetivos más importantes de esta política, que representa la implementación de un modelo liberal en el cual, y que fue elaborada poniendo el acento sobre la necesidad de alentar la inversión privada y una inversión muy mesurada del sector público. Héctor Guillén Romo, señala que a pesar de la estabilidad de precios el desequilibrio del sector externo fue creciente, y cita a Rolando Cordera y otros quienes consideran que el desarrollo estabilizador correspondió a los lineamientos definidos para los países en desarrollo por el FMI. Héctor Guillén Romo, *Orígenes de la crisis en México (1940-1982)*, p. 39.

En el sexenio 1958-1964¹⁰⁸, encabezado por el presidente Adolfo López Mateos, se creó la Secretaría de la Presidencia, siendo su función más importante formular el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo.

La creación de esta secretaria fue un intento más de crear un órgano de planeación de alto nivel para asignar recursos, pero sin tener competencia en su ejercicio ya que estos los aplicaban las responsables sectoriales correspondientes.

La atribución más importante de la Secretaría de la Presidencia, fue la de coordinar la política económica y darle coherencia e integralidad al ejercicio del gasto público.¹⁰⁹

Producto de la atribución de esa nueva secretaría, creada el 24 de diciembre de 1958, fue que en 1959 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Acuerdo a través del cual todas las secretarías y departamentos formularían sus programas de inversión para el periodo 1960-1964.

En 1961, el 2 de agosto, se publicó un decreto en el que se establecía que las distintas entidades del sector público tendrían que formular su programa de acción

¹⁰⁸ Desde la campaña electoral de Miguel Alemán Valdés en 1946, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) participó aprobando y adhiriéndose al Programa de Gobierno elaborado por Miguel Alemán, entre otros elementos, a través de mesas redondas realizadas entre agosto de 1945 y junio de 1946. De una manera *sui generis* se continuaba con la elaboración de un plan o programa de gobierno para el candidato del partido oficial, siendo éste un conducto para su formulación y divulgación. En febrero de 1950 (primera asamblea nacional del PRI), el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos (IESPE) se transformó en Instituto de Investigaciones Políticas Económicas y Sociales y en 1953 varió el nombre para quedar como Instituto de Estudios, Políticos, Económicos y Sociales IEPES, como se verá más adelante. El PRI organizó los Consejos de Planeación Económica y Social en toda la república a partir del 25 de noviembre de 1957, lo que derivó en la constitución del Consejo de Planeación Económica del PRI (15 de mayo de 1958) durante la campaña presidencial de Adolfo López Mateos, quien había indicado “que su programa de gobierno sea formulado por el pueblo mismo”. Este Consejo de Planeación Económica del PRI, coordinado por Guillermo Rosell de la Loma, elaboró uno de los programas de gobierno propuestos a López Mateos. Con Institutos o Consejos, como sus predecesores, el PRI pretendía incidir en los aspectos de planeación de los candidatos presidenciales en turno. Era parte del juego político. Para lo relativo a Miguel Alemán, revisar de Tzvi Medin, *El sexenio alemanista*. México. Ediciones ERA, 1990, p. 30. Respecto de los Consejos de Planeación Económica, véase *Historia documental del Partido de la Revolución*, México, ICAP-PRI, 1982. Tomo 7 1957-1962, capítulo 6, pp. 343-344. Lo concerniente al IESPE-IEPES en *Enciclopedia de México*, Op. Cit.

¹⁰⁹ Luis García Cárdenas, señala que las adecuaciones que sufrió la administración pública para enfrentar y solucionar las demandas fundamentales, después de 18 años de una rápida expansión industrial, hicieron redefinir sus estructuras internas bajo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que trajo los más importantes cambios en la administración central desde la época cardenista, sobre todo en el sector económico y en las unidades de programación global del sector público. Cfr. Luis García Cárdenas, “Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México”, Op. Cit., p. 321.

dentro del ámbito de competencia. Es importante comentar, que dentro de la lucha por el poder al interior del gabinete presidencial, el que nunca ha sido homogéneo en cuanto a los compromisos ideológicos, la creación de esta secretaría exacerbó la disputa interna por el poder y el control del proyecto político-económico en turno, ya que representaba, según se quiera ver, un equilibrio u obstáculo a la definición de la política económica. La responsabilidad de la Secretaría de Hacienda, la que conjuntamente con el Banco de México, definidor de la política monetaria, se agrupaban los cuadros técnicos de formación universitaria y especialización en el extranjero, proclives a la política económica liberal y que sujetaban las decisiones de los políticos a criterios técnicos.

La Secretaría de la Presidencia vino a disputar, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con criterios políticos, la facultad de la aplicación del gasto y la atención de demandas de los grupos sociales, evidenciando un conflicto propio de todas las burocracias: las decisiones técnicas enfrentadas a las decisiones políticas: "políticos" contra "técnicos", como lo había identificado Raymond Vernon en su estudio realizado a comienzos de los años sesenta, pugna que se comentará con cierto detalle más adelante.

Además, la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, vuelve a ser modificada para crear la Secretaría del Patrimonio Nacional que sustituye a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Se crea también la Secretaría de Obras Públicas cuyas funciones estaban anteriormente ligadas a la de Comunicaciones, la Secretaría de Economía se sustituye por la de Industria y Comercio y, finalmente, se crea el Departamento de Turismo.

Se atribuye a Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, durante dos sexenios (1958-1970), el diseño e implementación del desarrollo estabilizador, política que si bien tuvo los efectos deseados en la economía mexicana de esa época, su implementación tuvo efectos colaterales en el desarrollo adecuado de la administración pública en esos años, obstaculizando, incluso, su modernización.¹¹⁰

Ha escrito Antonio Ortiz Mena que, en 1958, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Adolfo López Mateos, le encomendó la elaboración del

¹¹⁰ Antonio Ortiz Mena. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México. Fondo de Cultura Económica. 408 pp.

Programa de Política Económica Nacional para el periodo 1958-1964, la que con la aprobación del presidente Adolfo Ruiz Cortines, realizó conjuntamente con un equipo de colaboradores, sin dejar el cargo de Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que detentaba en ese gobierno¹¹¹.

Así, Ortiz Mena con su equipo formula el documento *Política Económica Nacional* que es aprobado por López Mateos, pero que al tratar de implementarse, chocará frontalmente con el proyecto de *Ley de Secretarías de Estado*, que López Mateos solicitó a otros colaboradores y que en esencia, restaba facultades y atribuciones y competencias, a la SHCP, al crear una nueva secretaría de Estado: la Secretaría de la Presidencia y hacer cambios a otras dos (Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de Industria y Comercio) en detrimento de la SHCP.¹¹²

Señala Ortiz Mena que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) era la responsable de instrumentar la política económica y que con el proyecto de *Ley de Secretarías de Estado*, que López Mateos solicitó a Manuel Moreno Sánchez y Eduardo Bustamante, la SHCP se vería obstaculizada en el cumplimiento de sus atribuciones y facultades, pues con la creación de las secretarías arriba señaladas y al dividirse las facultades en materia de ingresos y gasto público se dificultaba el sostenimiento de la disciplina fiscal indispensable para la estabilidad económica.

Para el secretario de Hacienda, tanto Moreno Sánchez, como Eduardo Bustamante, desconocían los resquicios para el diseño y aplicación de la política económica, y la Ley

¹¹¹ Ortiz Mena, señala que participaron en ese equipo su hermano Raúl Ortiz Mena y Alfonso Aguilar, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Op. Cit., pp. 40-41.

¹¹² También Rafael Izquierdo en *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, México. Fondo de Cultura Económica, comenta esta situación. Es importante recordar que la campaña electoral del candidato presidencial en turno era el momento culminante del sistema político y de la administración pública en vísperas de un nuevo mandato presidencial y los actores tomaban posiciones. Eso explica que en la campaña de Adolfo López Mateos hayan existido, al menos tres equipos preparando desde su respectiva trinchera propuestas para el gobierno entrante. Desde el ámbito partidario, el programa de gobierno que desde el PRI coordinaba el Consejo de Planeación Económica, a través de Guillermo Rosell de la Lama. Desde el ámbito difuso y hasta opaca de la política diseñada desde la administración pública, por un lado, Antonio Ortiz Mena dirigiendo el Programa de Política Económica Nacional y por el otro, Eduardo Bustamante, coordinando con otros, una nueva propuesta de Secretarías de Estado para implementar el programa de gobierno 1958-1964. Esta manera de trabajar evidencia con claridad la política de camarillas característica del sistema político mexicano en todos esos años.

que se formuló y presentó al Congreso, sin conocimiento del titular de la SHCP, la entorpecerían.

Para librar esta situación, señala Ortiz Mena, solicitó y obtuvo la confianza del presidente López Mateos y procedió, entonces a realizar arreglos con las secretarías involucradas, en particular con Raúl Salinas, flamante Secretario de Industria y Comercio, con quien dice, llevaba una relación estupenda. Del Secretario de la Presidencia, Donato Miranda Fonseca, señala que era más un “político de pueblo” que administrador público y poco entendía de asuntos económicos, por lo que el presidente López Mateos designó a Raúl Ortiz Mena como subsecretario en la Secretaría de la Presidencia. En cambio, de Eduardo Bustamante, Secretario del Patrimonio Nacional y al parecer artífice de la mencionada ley, ni lo menciona¹¹³, pero esta situación se verá en el capítulo siguiente.

Respecto a las modificaciones y cambios en el sector público, diversos autores comentan que lo más relevante en la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), es la creación de la Comisión de Administración Pública como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia con el objeto de iniciar los trabajos tendientes a una reforma administrativa que permitiera la reorganización de la administración pública, principalmente en lo que atañe a su sector paraestatal que se había ido desarrollando en forma desmesurada. Esta Comisión tiene como antecedente la Dirección de Organización Administrativa de la época alemanista.

La Comisión de Administración Pública (CAP), nace en 1965 y es la encargada, aunque con desfase ocasionado por las pugnas interburocráticas, de cumplir el mandato de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958.

Luis García Cárdenas señala que la creación del CAP, es un hecho muy relevante dentro de la administración pública mexicana, pues a partir del CAP y del “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana” que presentó en 1967, esta comisión, subordinada a la Secretaría de la Presidencia, planteó las bases para realizar la reforma administrativa a nivel global y trazar lineamientos generales requeridos para el desarrollo

¹¹³ Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Op. Cit., pp. 45-48.

de las acciones de mejoramiento institucional, principalmente.¹¹⁴ Además de lo mencionado, conviene destacar que a raíz de la “Alianza para el Progreso” se constituyó la Comisión Intersecretarial para formular Planes de Desarrollo (1962).

Constituida con participación de la SHCP y la Secretaría de la Presidencia, la principal función era calcular el monto y estructura de financiamiento del gasto público. Quizá por motivos de intereses particulares o de grupo político, en 1965, ya no prosperó la idea de hacer un marco jurídico a la planeación. Iniciaba el primer año de la administración 1964-1970.¹¹⁵

Resultado de las actividades de esta Comisión fueron: el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 (durante la administración de Adolfo López Mateos) y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 (durante la gestión de Gustavo Díaz Ordaz). Tanto en el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 como en el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, predominó una tendencia pragmática hacia la planeación. Ambos programas sólo se proponían continuar con el crecimiento económico y evitar el estancamiento de la economía. Eran tiempos en los que si no se crecía a una tasa mayor del 5%, en el discurso triunfalista del gobierno, se caía en el desconcierto.¹¹⁶

Recapitulando, con María del Carmen Pardo, se puede afirmar que de 1958 a 1970, la modernización administrativa, fue un instrumento para fortalecer al Estado, aunque el proceso no parece tan terso tal y como lo constatan diversos analistas. Como cada inicio de administración, en estos dos sexenios, como ya se comentó, se dio la creación de nuevas dependencias y esos ajustes y redimensionamientos del aparato público, al parecer fueron en detrimento de la SHCP, pues antiguas funciones de ésta, pasaron a la Secretaría de la Presidencia y a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Es en estos años

¹¹⁴ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México”. Véase p. 325.

¹¹⁵ Aunque era hora temprana para la sucesión presidencial los titulares de las secretarías tomaban posiciones. En ese sexenio, entre los ritos del tapadismo eran elegibles, hasta que no se demostrara lo contrario, Ortiz Mena, SHCP, Martínez Manatou, Secretaría de la Presidencia y Luis Echevarría, Secretaría de Gobernación. En la discrecionalidad del poder público mexicano si bien hacer es importante, también no dejar hacer será, en algunos momentos, más relevante.

¹¹⁶ Vale la pena destacar que en esta etapa los programas no cubrieron un periodo sexenal completo. Existían tensiones y discrepancias en el gabinete de gobierno. Se estaba dando la pugna ya citada y que algunos autores llaman “políticos” contra “técnicos” y de la que Raymond Vernon se ocupa en su multitudinaria obra *El dilema del desarrollo económico de México*.

cuando la Planeación (como discurso racionalizador) y la coordinación (como instrumental de gestión) fueron herramientas modernizadoras para el desarrollo. Pardo señala que:

*Se intentó planear la función de las entidades públicas para que hubiera armonía y compatibilidad entre ellas. También hubo con el mismo propósito, múltiples intentos de coordinación. Creación en 1958 de la Secretaría de la Presidencia, cuyas atribuciones, por muy amplias que se presentaran en la ley, quedaron limitadas por conflictos burocráticos, producto del recelo de otras secretarías al haberse invadido su tradicional espacio de poder.*¹¹⁷

Sin embargo, se debe señalar que Pardo no menciona la reunión de la que surge el documento *Bases para la Planeación* resultado de un Seminario organizado por la Escuela Nacional de Economía, UNAM, en 1965. Vale la pena hacer una breve digresión, pues este seminario y el libro que resultó de él, son elementos que muestran con claridad las preocupaciones y ocupaciones de cierto grupo de funcionarios de la élite burocrática de esos años, los que buscaban incidir desde dentro en las propuestas y maneras de gobierno y el sentido de la administración pública.

El aparente *boom* del “milagro” económico por el que atravesaba México por el desarrollo estabilizador, propició que la primera mitad de los sesenta fuera el inicio del estudio y análisis sistemático sobre el desarrollo en México y los efectos sobre la distribución del ingreso que este propiciaba. Había interés en el sector gubernamental, pero la principal preocupación estaba en el ambiente académico, nacional y extranjero, y se había constituido un horizonte cultural que daría cobertura a una vasta producción de estudios que proliferarían durante las dos décadas siguientes.

Desde mi punto de vista, señalo tres trabajos que son hito en este asunto: *El dilema del desarrollo económico de México* de Raymond Vernon¹¹⁸ (1963); *La democracia*

¹¹⁷ Pardo, p. 97

¹¹⁸ Este trabajo de Raymond Vernon es pionero en el análisis del modelo de desarrollo mexicano y conjuntamente con los trabajos de Clark Reynolds y Roger Hansen, que también se han ocupado del desarrollo de México, son lo más citado. El estudio es resultado de los impactos provocados por la revolución cubana que propició que el gobierno norteamericano auspiciara investigaciones para conocer más sobre los procesos de desarrollo de los países subdesarrollados, por una parte, y por otra, saber más sobre las relaciones entre el sector público y el privado, intentando identificar cuál sería la política exitosa que permitiría acelerar el desarrollo económico, y así evitar que existan inconformidades y conflictos sociales. Los aportes de Vernon consisten en que analiza la actuación política y económica a partir de 1940 y desde su posición de investigador externo identifica plenamente dos situaciones: 1) Existe una pugna entre

en México, de Pablo González Casanova¹¹⁹ (1965) y *Bases para la planeación económica y social de México* (1965), que fue el resultado y la memoria del seminario que con el mismo nombre organizó la entonces Escuela Nacional de Economía de la UNAM entre el 21 y 24 de abril de 1965 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos. El seminario fue convocado por Horacio Flores de la Peña, Director de la Escuela, Jorge Tamayo López Portillo, Emilio Sacristán Roig, Fernando Solana Morales y coordinado por Ricardo Torres Gaitán, Ifigenia Martínez de Navarrete y Mauricio Carril¹²⁰.

En este seminario, se establecieron una serie de definiciones, criterios y modelos que si bien no se implantaron inmediata ni sistemáticamente, a partir de la década de los setenta se convertirán, paulatinamente, en referencia básica que en mayor o menor medida aparecerá en los documentos que sobre planeación emitan las diversas dependencias del gobierno mexicano. Los aspectos que destacan son el énfasis en la planeación económica; los relacionados con los objetivos y metas de la planeación; con la estructura administrativa de la planeación, y con la planeación global, sectorial y regional.¹²¹

los políticos y los técnicos que dificulta la toma de decisiones y genera un conflicto de intereses en el sector público. 2) A principios de los sesenta, ya hay indicios de que la boyante economía mexicana podría tener problemas al deteriorarse la tasa de crecimiento, preludiando un panorama económico poco prometedor. México estaba llegando a la meseta de su ascenso. Vernon anticipó con claridad el fin del milagro mexicano. Cfr. Raymond Vernon. *El dilema del desarrollo económico de México*. México, Editorial Diana, 1967. pp. 235.

¹¹⁹ En *La democracia en México*, México, Editorial Era, 1965, Pablo González Casanova aborda el problema del desarrollo del país analizando, desde la sociología, diversas estructuras: la del poder; las estructuras social y política y como ésta, está asociada al desarrollo económico. Explora sobre las posibilidades de la democracia y señala que en México existe un colonialismo interno y un desarrollo semi-capitalista y que estos deben acabar para que la población marginal y semicolonial conquisten los derechos políticos y la libertad política. Su aporte principal consiste en que señala que es inocultable, para la clase gobernante, que la democratización es la base y el requisito indispensable para el desarrollo.

¹²⁰ *Bases para la planeación económica y social de México*. Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía, UNAM, abril de 1965. México, Siglo XXI Editores, 1966. 269 pp.

¹²¹ Con relación a los antecedentes de la planeación en México destaca la ponencia que con el mismo nombre presentó Miguel Wionczek. Queda claro que desde 1965 existía ya una crítica fundamentada al modelo del desarrollo estabilizador. En la ponencia se establecen distintos hitos de la planeación en México, destacando los siguientes: 1) 1930 Ley de Planeación. 2) Primer Plan Sexenal. 1934-1940. 3) Segundo Plan Sexenal 1940-1946. 4) 1942. Comisión Federal de la Planeación Económica. 5) 1946. Comisión Nacional de Inversiones. 6) 1954. Creación de la Comisión de Inversiones. 7) Creación en 1958 de la Secretaría de la Presidencia. 8) 1963 La Comisión de Planeación del Senado de la República elaboró un proyecto de Ley Federal de Planeación. 9) 1962-64 Plan de Acción Inmediata. 10) 1962-65 Plan de Acción Inmediata. (Señala Wionczek que estos planes no se dieron a conocer a la opinión pública y que eran parciales). 11) 1965 No se aprobó la Ley Federal de Planeación. 12) 1966-1970 Programa de Desarrollo Económico y Social.

Además, se señaló la necesidad de realizar reformas al orden jurídico imperante, para que la planeación quedara encuadrada dentro del sistema político vigente. También se postuló la necesidad de una planeación “democrática” que contemple la participación social (aparece el término que hará eclosión a partir del primer *Plan Nacional de Desarrollo*, en 1983 y que ya cumplió 30 años)¹²² y se pronuncia por una planeación flexible, a la que define como la “que pretende realizarse sin actuar directamente sobre la producción y sin que el Estado sea propietario total de los medios de producción”.¹²³

Se reconocía ya que el sector público mexicano, de enorme complejidad, requería la elaboración de un Plan, pero también se señalaba que la planeación no era sustituta de las reformas estructurales.¹²⁴ Se ubican problemas y se menciona la necesidad de establecer un mecanismo eficaz de control del sector público. Se detectaba la ausencia de mecanismos de seguimiento, control y evaluación, pues ni la Secretaría de la Presidencia, ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni la Secretaría del Patrimonio

¹²² El 20 de mayo de 2013 la administración de presidente Enrique Peña Nieto, dio a conocer el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, el cual entre la lista de programas especiales, sectoriales, regionales y transversales, para este periodo, no incluye ninguno referido a la modernización administrativa, al buen gobierno o a la mejora de la gestión, como si lo hacen los planes que anteceden a este PND desde 1995. Véase Gobierno de la República. el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, s.p.i.

¹²³ *Bases para la planeación económica y social de México*, op. cit. En el capítulo 2 “Objetivos y metas de la Planeación”, Jorge Tamayo aborda conceptualmente el asunto de la planeación, (no le llama planificación ni hace la distinción), precisando su significado y ocupándose del intervencionismo estatal (a la manera francesa), apoyándose en la obra *Problemas prácticos y teóricos de la planificación*, de Charles Bettelheim. Ver, pp. 69-74.

¹²⁴ En lo relativo a los objetivos y metas de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, en el Seminario, se señaló la necesidad de realizar reformas al orden jurídico imperante, para que la planeación quede encuadrada dentro del sistema político vigente. Se postula, además, la necesidad de una planeación “democrática” que considere, “Exista una participación activa de los ciudadanos, en la elaboración, ejecución y control del Plan Nacional (...) Que se imprima al proceso productivo una dirección precisa para que el establecimiento de prioridades se satisfaga las necesidades básicas de toda la población. Se buscaba el desarrollo social y una política redistributiva (se pretendía) la consecución de metas específicas de interés nacional: creación de la industria pesada, electrificación total del país, participación estatal en las industria básicas, modernización del sector agrícola atrasado, reducción de la dependencia económica externa, desarrollo del potencial económico en las distintas regiones...” Ibid, p. 4-5. Como se verá más adelante, ya en este seminario realizado en 1965, se habían identificado los principales problemas sobre la planeación en México, y por las diversas pugnas ideológicas e interburocráticas, sólo se pudieron abordar, hasta 1980-1983, con la publicación del *Plan Global de Desarrollo*, las reformas al marco constitucional, la promulgación de la *Ley de Planeación* y la creación de un *Sistema Nacional de Planeación* (vigente en 2013, todavía). Situación que será instrumentada e implantada por el grupo ganador en la pugna interburocrática mencionada que, paradójicamente, era el grupo contrario a los que presentaron esta propuesta en 1965.

Nacional (SEPANAL) controlaban procesos completos. Se vislumbraba ya la necesidad de incorporar al sector público local y al sector privado en el proceso de planeación.

Respecto a la estructura administrativa de la planeación, se asentaba que deberían crearse condiciones esenciales para hacer posible y eficaz la planeación en México, por lo que debían superarse obstáculos estructurales e institucionales apuntándose que se requería una mayor participación política de la población.

La planeación deberá tomar en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios (...) discutirse en el Congreso (...) que los técnicos tengan una mayor participación política y los políticos un mayor conocimiento técnico a fin de que haya menos resistencia a los cambios que implica la planeación. Se postulaba la necesidad de información precisa, veraz y pública ya que existe desorganización de las cuentas nacionales. Se apuntaban reformas indispensables para adecuar la administración pública a las necesidades de la planeación. En ese sentido se enunciaron las reformas necesarias para contrarrestar los factores negativos de la planeación en la administración pública mexicana: 1) Una adaptación estructural y no simplemente pragmática de las instituciones administrativas. 2) Definición más precisa de los objetivos económicos y sociales y una delimitación funcional de competencias en las dependencias administrativas. 3) Adopción de una red nacional de información y de técnicas modernas. 4) Descentralización en la consulta y en la ejecución. Reforma administrativa y organizacional. 5) Delimitación de responsabilidades y funciones en la organización burocrática. Se señalaban como problemas adicionales la alta rotación de personal por cambios políticos y la ausencia de un servicio civil.

Resalto entrecomillada una preocupación, entresacada del párrafo de arriba, que se encontraba en el ánimo de la época: “...que los técnicos tengan una mayor participación política y los políticos un mayor conocimiento técnico a fin de que haya menos resistencia a los cambios que implica la planeación”, que también revela las tensiones al interior de la élite burocrática que dirigía la administración pública.

Respecto a los problemas jurídicos de la planeación, aparece la polémica de si era necesario hacer reformas jurídicas para establecer un marco normativo para la planeación. Hubo especialistas que comentaron que a partir del Art. 133 constitucional se podía hacer la planeación.

Otra posición expresó que la Constitución de 1917 no considera nada relacionado con el término planeación, por lo que era urgente revisar las leyes, instituciones y mecanismos operativos.

Se señaló que era indispensable que la Constitución reconociera que los principios de desarrollo económico, conjuntamente con otros, son base para el desarrollo del país, por lo que los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo, las leyes deben contener la estructura general para la elaboración del Plan y al ejecutivo debe corresponder la elaboración del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura.¹²⁵

Un aspecto central en la discusión fue lo relativo a la creación de una Comisión Nacional: un Órgano Central de Planeación (OCP). Al respecto se propuso: la creación del OCP en forma de una comisión nacional. Se reconoció la necesidad de una nueva Secretaría encargada de la planeación central y probablemente de elaborar el presupuesto (más no de ejecutarlo, pues se señaló que esa seguiría siendo una atribución de la SHCP). Se consideró necesaria la ampliación de las funciones de la Secretaría de la Presidencia para que pudiera llevar a cabo la planeación nacional.¹²⁶

Con relación a la planeación global, sectorial y regional se mencionó la necesidad del proceso de planeación y la coherencia y consistencia lógica de los objetivos. Además, se manifestó la necesidad de continuar y profundizar la planeación sectorial: 1) Planeación del desarrollo agrícola. 2) Planeación de la actividad privada. El Estado deberá estimular la inversión privada. 3) Planeación del desarrollo social. 4) Planeación en la utilización de los recursos humanos. 5) Planeación del desarrollo regional.

Se abordó, además, la necesidad del financiamiento del Plan Nacional y se expresó preocupación por la creciente tendencia al endeudamiento externo y la ausencia de un plan bien definido capaz de financiar el desarrollo con mayor proporción de recursos internos. El seminario se pronunció en contra de la inversión extranjera irrestricta y se

¹²⁵ Ibid, p. 12.

¹²⁶ Como Órgano Central de Planeación (OCP), se propuso la creación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto. Se señaló que ésta podría ser la Secretaría de la Presidencia si se le ampliaran sus funciones. (En 1976 se creará el Órgano Central de Planeación como Secretaría de Programación y Presupuesto a partir de la Secretaría de la Presidencia).

señaló el desplazamiento que ésta hace del capital nacional. Se habló también de continuar la reforma fiscal.¹²⁷ Se señala ya la necesidad de adquirir créditos externos en mejores condiciones.

En suma, el seminario deja evidencia de varias cosas:

- De la efervescencia que existía entre algunos de los sectores de los economistas adscritos a la administración pública, por introducir cierto tipo racionalidad -a través de la planeación- al quehacer político.
- La existencia de diferencias entre los puntos de vista surgidos desde la academia respecto de la actuación en el sector público.
- El creciente predominio del sistema institucionalizado de pensamiento de los economistas sobre los otros profesionales en el desarrollo de la administración pública (abogados, ingenieros, médicos, sociólogos, politólogos y administradores públicos), reconfigurándose y disminuyendo paulatinamente la hegemonía de los abogados.
- La existencia de al menos dos corrientes de pensamiento que se fueron desarrollando y haciendo antagónicas y que planteaban para México dos opciones de desarrollo: el proyecto neoliberal o el proyecto nacionalista.

María del Carmen Pardo, sin entrar en mucho detalle, quizá no le pareció relevante, menciona la pugna interburocrática de políticos contra técnicos, señalando el regateo de atribuciones y las discrepancias entre la Secretaría de la Presidencia, quien tenía las funciones y atribuciones sobre planeación, respecto de la SHCP y sus aliados:

¹²⁷ Al parecer desde los años sesenta se requería una reforma fiscal para la economía mexicana. Sarah Babb relata como a raíz de la “Alianza para el progreso” se había contratado la consultoría de un experto economista formado en Cambridge y que había participado en la CEPAL, Nicolas Kaldor, quien señaló que el sistema de tributación mexicano captaba muy pocos recursos fiscales de una manera regresiva y otorgaba privilegios no garantizados a una porción importante del ingreso nacional. Como solución, recomendaba reformas radicalmente redistributivas que tendrían el efecto agregado de ampliar la base de demanda interna. En 1961 un grupo de economistas mexicanos formados en el extranjero: Rafael Urrutia Millán, Agustín López Murguía, Ernesto Fernández Hurtado, Ifigenia Martínez y Víctor Urquidi, presentó en la SHCP un informe basado en las recomendaciones de Kaldor, pero la propuesta fue desechada, pues se pensaba que era muy radical y propiciaría la fuga de capitales. Ver Sarah Babb, Proyecto México, pp. 120-121.

Banco de México y NAFIN, instancias a las que el presidente Adolfo López Mateos les dio su apoyo.¹²⁸

Podemos agregar que esta pugna entre “políticos” contra “técnicos”, duró años – sexenios- de 1952 a 1992 y tuvo distintos momentos donde las camarillas ganaban posiciones respecto a la facción rival, pero siempre supeditados al favor presidencial y a la intriga palaciega. En el papel aparecían modificaciones a la Ley de Secretarías que aparentemente creaban condiciones para que algunas dependencias tuvieran atribuciones que de origen eran facultad de la SHCP, por ejemplo la creación de la Comisión de Inversiones en 1953 o el cambio de ésta a Secretaría de la Presidencia en 1958, pero en los hechos los responsables del sector financiero impedían que, por ejemplo, las funciones de planeación económica fueran realizadas por instancia que no fuera la SHCP.

Así, cuando por instrucciones del presidente José López Portillo se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a partir de la estructura de la Secretaría de la Presidencia, concentrando funciones de programación, presupuesto, evaluación, control, estadística y contabilidad en detrimento de la SHCP, se pensaba que la facción financiera de los técnicos o tecnócratas, había perdido la batalla en contra de visiones, si tecnocráticas también, también más cercanas a la política.

El round final de esta contienda tecno burocrática, tuvo dos desenlaces, por una parte, al asumir la candidatura del PRI, en 1981, Miguel de la Madrid, funcionario público, abogado posgraduado en Harvard, con carrera en la administración pública, en el sector financiero, sin experiencia en la política tradicional y por otra parte en, 1992, con Carlos Salinas de Gortari, como presidente, cuando la SPP, desaparece y sus facultades principales, por una parte se regresan a SHCP, lo relativo a programación y egresos. Fueron 40 años de conflicto por el control de un sector muy importante de la administración pública federal: la definición de política económica y la asignación del gasto público. Esta situación, por su centralidad, en este trabajo será tratada con detalle más adelante.

¹²⁸ Pardo cita a Robert J. Shafer, en *Mexico, Mutual Adjustment Planning*, pp. 9-10. María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. Cfr. pp. 107-108.

E. 1970-1982. Modernización de la administración pública del desarrollo compartido.

Durante el lapso 1970-1976, en la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez, se diseñó una estrategia económica y social en la que destacó el énfasis de la implantación de políticas redistributivas y en general de mayor impacto social, en contraposición con la experiencia estabilizadora de los sexenios anteriores donde hubo baja proclividad hacia lo social.

El nuevo énfasis de la acción del gobierno se centró en la educación, la salud pública, la vivienda, los abastecimientos, la construcción de los caminos, sobre todo de penetración, para incorporar a la vida económica a grupos rurales marginados. Paralelamente, se instrumentó una planeación de gran impulso al fortalecimiento de la infraestructura económica básica mediante la ampliación de la producción de petróleo, electricidad, acero y fertilizantes, principalmente.¹²⁹

En estos años, se dan cambios importantes en el esquema de planeación ya que se pretendía racionalizar al máximo los recursos disponibles sobre todo, los canalizados a la inversión, procurando orientarlos a proyectos prioritarios y de beneficio social. Para la primera parte del periodo, las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público formularon un programa de mediano plazo denominado *Programa de Inversión-financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976*.¹³⁰

Planeación global y sectorial y presupuesto por programa (1970-1976)

En 1973 fueron elaborados los lineamientos para el *Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980* por las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, además del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Fondo de Cultura Económica y de la CEPAL. El documento se proponía:

¹²⁹ Destacan las cuantiosas inversiones en exploración de PEMEX, las que a partir de 1974 convertirán a México en una potencia petrolera; las realizadas por la Comisión Federal de Electricidad (CFE); las ampliaciones de Altos Hornos de México (AHMSA); la construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas, así como el control asumido por el estado en materia de fertilizantes (FERTIMEX). Véase. *Rasgos principales de la política económica de México en la posguerra y consideraciones sobre sus perspectivas al comienzo de la década de los ochenta*. CEPAL, México, marzo de 1982. p.188, incluye anexos. Ejemplar fotocopiado.

¹³⁰ *Antología de la planeación...* Op. cit. p.77.

acelerar el crecimiento del producto nacional; favorecer la creación de empleos; afianzar la independencia técnica y económica del país, respecto del exterior. Aunque el programa se publicó, su instrumentación no llegó a materializarse por indefinición en las áreas responsables y en los mecanismos de ejecución, influyendo también la situación de recesión que vivía el país en esos momentos.¹³¹

En el marco establecido por el auge de la programación de acciones, surgen en la administración pública, en 1975, los estudios encaminados a la aplicación del presupuesto por programa, que vendría a sustituir al presupuesto tradicional en la administración pública, y ya para el año de 1976, el presupuesto de egresos se elaboró con base en una estructura programática que ya definía objetivos, metas, opciones de ejecución, responsables y cuantificó el gasto por programas, aunque no vinculaba al presupuesto con los planes y programas de mediano plazo como una manera de instrumentación.¹³²

Señala María del Carmen Pardo que el período de gobierno de Luis Echeverría (1970-76), se caracteriza por la expansión desordenada del sector paraestatal, aunque aparecen intentos para comenzar a estudiar a la administración pública en su conjunto, así, en 1971, se crea la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituye a la Comisión creada por su en el gobierno de Díaz Ordaz. La nueva Dirección dependió también de la Secretaría de la Presidencia y una de sus primeras encomiendas fue elaborar bases para el programa de Reforma Administrativa, 1971-1976. Otros de los cambios relevantes durante esta administración son la transformación en secretarías de los antiguos departamentos de Asuntos Agrarios y de Turismo, para lo cual no se emite una nueva Ley de Secretarías y Departamentos sino que sólo se modifican algunos de sus artículos para dar cabida a los cambios ya señalados.

La planeación 1976-1982

Entre 1976 y 1982 gobierna el presidente José López Portillo y a él le corresponde emitir la primera *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que sustituye a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* que fue la que normó el comportamiento del

¹³¹Ibid, p. 80.

¹³²Ibid, p. 82-83.

sector central de la administración pública desde su creación en 1917. La Ley entró en vigor en diciembre de 1976. A nivel central, los cambios más relevantes durante este período son la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la desaparición de la Secretaría de la Presidencia, y la inclusión, en la de Obras Públicas, del asunto de los asentamientos humanos; se crea el Departamento de Pesca. Asimismo, destaca la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos que sustituyó a la anterior Dirección General, encargada de los estudios conducentes a la reforma administrativa.

Las actividades de planeación en este periodo se darán en el contexto de la crisis del final del sexenio echeverrista donde se buscó respuestas a la crisis a través de la profundización de la planeación global, sectorial y regional, búsqueda que también exacerbó la pugna interburocrática por el control de las decisiones de política económica.

En este sentido conviene mencionar el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, que fue formulado de abril a septiembre de 1975 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), bajo la Presidencia de Jesús Reyes Heróles, destaca porque el partido del gobierno vuelve a tratar de incidir en las actividades de planeación nacional, como cuando el PNR, primero y luego el PRM, presentaron planes sexenales para los periodos cardenista y avilacamachista, respectivamente. O cuando el PRI valida el Programa de Gobierno de Miguel Alemán Valdés en 1946 o el Consejo de Planeación Económica y Social del PRI, integra, en 1958, una propuesta de gobierno para el sexenio de Adolfo López Mateos.

En vísperas de la designación de candidato del partido oficial y en medio de la lucha y definición de intereses que esto desataba, se trataba de definir el programa que el hombre elegido, para la candidatura del PRI y luego a la presidencia, tendría que seguir. Entre otros, los propósitos del Plan Básico eran: "emprender una acción de planeación y regulación dentro de un sistema de economía mixta, que evite el estancamiento y dé un nuevo impulso al desarrollo".¹³³

En el documento se reconocía la urgencia de reforzar las bases del sistema social a través de la planeación democrática y participativa, con pleno respeto a las garantías

¹³³ Partido Revolucionario Institucional. *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*. México, 1976, p. 43.

individuales y sociales. Se reconoció, también, la necesidad de una planeación integral en la cual interactuarán los diferentes componentes de la economía y la sociedad.¹³⁴

El PBG sentó bases respecto de la importancia y urgencia de la planeación, sin embargo, en el inicio del gobierno de José López Portillo, se definieron tres reformas fundamentales propuestas a la sociedad mexicana, para superar la crisis económica y la cohesión social, las que serían base de un programa integral en las siguientes áreas:

- *Reforma política: para ampliar la participación de los partidos políticos y reforzar el carácter democrático de la sociedad.*
- *Reforma económica: con la función de reorientar el aparato productivo hacia la producción de bienes y servicios sociales y nacionalmente necesarios que satisficieran los mínimos de bienestar de la población y promovieran la generación de empleos, además de fortalecer la independencia nacional y;*
- *Reforma administrativa: el propósito consistía en adecuar las instituciones a los requerimientos del momento, facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y reorganizar la administración pública.*¹³⁵

Como se señaló, a partir de la administración 1976-1982, se instrumentan un conjunto de medidas que modificarían la estructura y funcionamiento del aparato administrativo. Estas medidas se proponían cinco objetivos:

- *organizar al gobierno para organizar al país;*
- *adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno;*
- *establecer un sistema y desarrollo del personal público y federal;*
- *contribuir al fortalecimiento de la organización política federal y;*
- *mejorar la impartición de justicia.*¹³⁶

Los principales resultados de esto fueron: la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*; la *Ley General de Deuda Pública* y para la mejor instrumentación de estas leyes se formaron nuevos organismos de coordinación, por ejemplo, los gabinetes económico y agropecuario así

¹³⁴ *Antología de la planeación...* p. 85.

¹³⁵ *Ibid*, p. 86.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 86.

como la Comisión de Gasto Financiamiento.¹³⁷

Planes de desarrollo sectorial 1976-1982

En este sexenio hizo eclosión la actividad planeadora y fue muy intensa ya que se consideró necesaria para la instrumentación y ejecución de las reformas económicas, políticas y sociales que se debía intensificar la planeación sectorial e intersectorial a efecto de orientar y ordenar las acciones en los diferentes ámbitos del desarrollo nacional.¹³⁸

Se debe señalar que esto lo propició la inyección de recursos que trajo el "boom" petrolero de 1977-1981 y que directamente propició el resurgimiento de la ilusión de cierta autonomía del Estado, y por otra, fue también el resultado de una efervescencia que existía entre los "técnicos" y los "políticos" por obtener el control y la mayor influencia en la dirección del gobierno y recomponer así, dentro de la ortodoxia de las escuelas existentes, el modelo de desarrollo mexicano.¹³⁹

Es importante destacar que en estos últimos años del periodo que nos ocupa y dentro de la corriente del intervencionismo estatal, un sector de los "políticos" se aglutinaron en torno a las grandes líneas expresadas en el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, integrado por el PRI, donde se postulaba la continuación (reformulación) de un modelo, que inventado por el echeverriato, se le llamó, como hemos visto, desarrollo compartido.¹⁴⁰

¹³⁷ Ibid, p. 87-88.

¹³⁸ Ibid, p. 90.

¹³⁹ Los principales programas y planes fueron PIDER. COPLAMAR. Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. Plan de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982. Programa Nacional de Empleo 1980-1982. Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Programa Nacional de Educación 1979-1982. Programa de Energía, Metas a 1990 y Proyecciones al 2000. Plan Nacional de Desarrollo Pesquero. Plan del Sector Comercio 1980-1982. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982. Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982. Ibid, p. 91-93.

¹⁴⁰ Se ha escrito que la formulación del *Plan Básico de Gobierno* (PBG) y el propósito de darlo a conocer antes del destape de José López Portillo, le costó, por decisión del presidente Echeverría, dejar la dirigencia del partido oficial a Jesús Reyes Heróles. Sin embargo, posteriormente y en el juego de equilibrios y lucha política propios del poder presidencial, Jesús Reyes Heróles fue designado Secretario de Gobernación 1976-1979, por el ya presidente López Portillo. Debe destacarse que en el PBG 1976-1982, en el apartado denominado Punto de Partida, se señala que varios enfoques se han adaptado para la elaboración de este Plan, participando mexicanos representativos de todos los sectores de la población y se enfatiza que hubo que sacrificar el escrúpulo técnico a la necesidad política, dejar a un lado la respetabilidad académica frente a la imperativa necesidad. Enfatizan: "Reiteramos que creemos en la decisión política y que, por tanto, nos apartamos en nuestros propósitos y métodos de acción de cualquier proyecto tecnocrático, propiciador cuando más, de fría eficiencia". En la Comisión Redactora del PBG, si bien aparece Jesús Reyes Heróles,

En 1980 y en términos de planeación global se publicó *el Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, formulado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) el que buscó, según sus autores, dar congruencia y compatibilidad a la planeación sectorial, regional e institucional, ofreciendo un marco de congruencia general para las actividades de planeación dentro de la administración pública federal. Este plan marcaría una tendencia que se seguiría, en términos de establecer un esquema global de planeación global, en los gobiernos posteriores donde la política a seguir sería establecida por los planes nacionales de desarrollo.¹⁴¹

Con esta acción, la SPP asumió totalmente el control de las actividades de planeación y de la formulación del presupuesto de egresos, con lo cual se dará un cambio cualitativo en el equilibrio de poder entre los "políticos" y los "técnicos". El inicio del desenlace de esta pugna se dará, como se apuntó anteriormente, con la llegada de José López Portillo, pues en su administración será creada la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a partir de la desaparecida Secretaría de la Presidencia. La SPP concentró la facultad de definir la política de los egresos públicos y rápidamente entró en pugna con la SHCP, quien definía la política económica rompiéndose una aparente hegemonía en la definición de la política global, donde la SHCP, había imperado, no sin tensiones, desde 1958.

Las diferencias provocaron fricciones y renunciaciones en el gabinete lópezportillista, y ya para el tercer año de gobierno iniciaba su gestión el tercer secretario de la SPP en lo que iba del sexenio, Miguel de la Madrid Hurtado, quien provenía de las áreas técnicas (Crédito Público) de la SHCP. Con él llegó un joven equipo de técnicos a partir de 1980 tuvieron fuerte incidencia en la definición de la planeación global y paulatinamente en las

aparecen políticos de cepa Blas Chumacero Sánchez, Enrique Olivares Santana, y algunos de reciente raigambre echeverrista como Carlos Sansores Pérez, Celestino Salcedo Monteón, David Gustavo Gutiérrez. Partido Revolucionario Institucional, lo que quizá propició el desapego de parte del gobierno lópezportillista. Para la cita sobre la tecnocracia, ver: *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*. Op. cit, p. IV.

¹⁴¹La formulación del Plan Global de Desarrollo no fue sencilla ya que desató una sorda lucha por la definición del proyecto a seguir. Dos secretarios de Estado, Carlos Tello y Ricardo García Sainz, fracasaron en su intento de formularlo. Es hasta la llegada de Miguel de la Madrid que el Plan Global de Desarrollo es formulado y presentado, exactamente en el segundo tercio del sexenio, cuando lo deseable es que un documento de esta naturaleza que define las líneas a seguir sea publicado al abrir la administración que inicia.

decisiones de gobierno. Destacaron en ese equipo Carlos Salinas¹⁴², Pedro Aspe, Manuel Camacho, Rogelio Montemayor, José Córdoba Montoya, Jaime Serra Puche, José Angel Gurría, siendo egresados de la carrera de economía cinco de ellos.

Comenta María del Carmen Pardo que entre los aspectos importantes de las decisiones modernizadoras aparece la coordinación del sector paraestatal que paradójicamente y en contra de cualquier criterio modernizador alcanzó dimensiones insospechadas, al ampliarse de 354 a 1155 el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre 1970 y 1982.¹⁴³

Señala que con López Portillo se inicia la formación de gabinetes técnicos en la oficina de la Presidencia y hay evidencias de un voluntarismo presidencial determinante en la modernización de la administración pública.

Para María del Carmen Pardo, López Portillo entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios. Comenta ella que en esos años:

“Las decisiones modernizadoras para la administración mostraron que era necesario contar con funcionarios que tuvieran una formación más especializada, de la que carecían los políticos tradicionales; incluso el lenguaje de estos nuevos funcionarios era incomprensible para el resto de los cuadros (...) esa barrera, entre otras cosas, dio oportunidad a los nuevos funcionarios de consolidar grupos burocráticos con un poder emanado de ese código particular de información que manejaban, lo que les permitió ascender en la escala de puestos y alejarse cada vez más del sistema de promoción que tradicionalmente

¹⁴² Carlos Salinas de Gortari fue el titular de la Dirección General responsable de formular en la SPP, el Plan Global de Desarrollo; el Subsecretario de Planeación era Francisco Labastida Ochoa. Después de 45 años de haberse iniciado la incorporación de la planeación como instrumento de la política gubernamental, el Plan Global de Desarrollo culmina esa continuidad iniciada en el maximato callista y que se expresó muy asistemáticamente, pero coadyuvando de manera eficaz a partir del alemanismo, al desarrollo del modelo de acumulación en escala mundial. Culmina porque con él se dará el cierre de un ciclo donde de una manera "tropicalizada", en el marco del nacionalismo revolucionario mexicano se siguió inobjetablemente la tendencia capitalista, pero dando a entender que se trataba una "tercera vía", la que durante doce años 1970-1982 trató de refuncionalizar el modelo agotado del "desarrollo estabilizador" a través del "desarrollo compartido". Los esfuerzos fueron inútiles y la erosión y agotamiento del modelo económico llevaría a este mismo equipo que formuló el Plan Global de Desarrollo, a partir de 1982, ya como presidente Miguel de la Madrid y como secretario de Programación y Presupuesto Carlos Salinas a iniciar paulatinamente la reforma del Estado y el cambio estructural a partir de 1983, los que estarán delineados en el Programa Nacional de Desarrollo 1983-1988.

¹⁴³ María del Carmen Pardo, Op. Cit., p. 101.

había sido el partido en el poder. Ciertos segmentos de la estructura administrativa tenían ya funcionarios especializados salud, obras, donde médicos e ingenieros se hacían cargo de las tareas administrativas. La modernización administrativa exigía conocimientos especializados más que alguna formación profesional [poder judicial, procuración de justicia, educación, economía]. Estos funcionarios pertenecientes en su mayoría a familias burocráticas, no necesitaban ningún tipo de militancia partidista. [...] La alta función pública ya no dependió del partido en el poder¹⁴⁴,

En resumen, ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico y, a la vez, distribuir sus beneficios, se reconoció que la administración pública podría contribuir no como mero recurso instrumental, sino de manera activa y determinante. Así, la élite burocrática se convirtió en un poder dentro del poder, y por lo mismo fue protagonista y hasta propiciadora de pugnas internas en la búsqueda del favor presidencial, primero, y después en la búsqueda de la presidencia misma.

F. 1983-2000. Modernización de la administración pública en tiempos de reforma del Estado y del ajuste estructural.

En este periodo que abarca los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, la modernización de la administración pública se va a encontrar inmersa en el paulatino cambio de paradigma de la política económica de un Estado de Bienestar; de un Estado intervencionista que se va transformando, lo van transformando, en un Estado neoliberal.

A partir de las crisis económicas y devaluaciones de 1976 y 1982 se comienzan a reconfigurar escenarios y consensos del acuerdo de cooperación existente entre el sector privado y el sector público. Siguiendo a los economistas Rolando Cordera y Carlos Tello, se comienzan a revelar enormes brechas generadas, por lo que los gobiernos en turno, buscaron sellar con crecimiento económico, las fallas en el sistema político.¹⁴⁵

Se fueron manifestando muchos desacuerdos y agravios del gobierno hacia la sociedad y para 1982, hasta en el grupo gobernante era conocido el malestar generalizado

¹⁴⁴ Ibid, p. 148-149.

¹⁴⁵ Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo. México*. Siglo XXI Editores. Segunda edición con nuevo prólogo. 2011, primera reimpresión. 181 pp. Véase, "Lo que queda por disputar", pp. 9-39.

que existía ante el problema de la corrupción en el sector público y la impunidad existente. El candidato De la Madrid retoma el reclamo e inicia una campaña para la “renovación moral de la sociedad”. Ya presidente, De la Madrid hace promulgar la *Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos* y se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), nueva dependencia globalizadora.¹⁴⁶

Una vez más, al inicio de gobierno comienza una reordenación administrativa y en 1983 se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la presidencia de la República y se publica la *Ley de Planeación*, iniciando ese año, apareciendo un interés por la importancia de la evaluación.

Señala María del Carmen Pardo que se modifica el artículo 4° constitucional y se suple la categoría de funcionario público por la de servidor público. Comenta que ya en este periodo se encuentran límites de la modernización administrativa y comienzan a aparecer temáticas como la pertinencia y necesidad de crear un Servicio Civil de Carrera.¹⁴⁷

Para algunos analistas, la crisis en la que estuvo inserto el gobierno de Miguel de la Madrid hizo que modificaciones y reformas de la administración pública pasaran a segundo plano. Sin embargo, vale mucho la pena detenerse en un aspecto, que aparentemente referido sólo al discurso y al papel, desde el momento en que se publicó, recién comenzado el sexenio de De la Madrid, no ha dejado de tener influencia y repercusiones en la organización y desarrollo de la administración pública mexicana, pues considero que por sí misma implicó una modernización de la administración, aunque incluso Pardo, no lo vea así. Me refiero a la *Ley de Planeación* y al Sistema Nacional de Planeación Democrática, derivado de ella.

¹⁴⁶Se emite decreto de reforma y adiciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* por medio del cual se crea la Secretaría de la Contraloría General y modifica tres Secretarías: la de Patrimonio y Fomento Industrial, se convierte en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio se transforma en la de Comercio y Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Cfr. Erika Döring y Carmen Evelia Hernández. “La administración pública de nuestros días” en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm#NdirecedcA>

¹⁴⁷Pardo menciona a la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil y cita a la SPP en su *Memoria Institucional*, 1984, Véase pp.168-171.

La racionalidad de la planeación como modernización administrativa

Discutida y aprobada en el Congreso de la Unión en diciembre de 1982 y promulgada el 5 de enero de 1983, la *Ley de Planeación* fija las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Este momento fue medular para la planeación gubernamental mexicana, pues por primera vez, hasta el tercer intento, se concretaba la posibilidad de institucionalizar a la planeación en la administración pública, si bien existía un antecedente desde el inicio de la década de los treinta, ya a raíz de la Segunda Guerra Mundial era letra muerta y muchas cosas habrían cambiado en el orden mundial a partir del final del conflicto como ya se vio al inicio de este trabajo.

Es relevante detenernos unos momentos, tanto en esta ley como en el sistema derivado de ella pues, además de contener disposiciones de orden público e interés social que tienen por objetivo establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, un propósito inherente es encausar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal, señalándose que el sistema está formado por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de las unidades administrativas que tienen asignadas funciones de planeación. Además, contiene las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, entre otras disposiciones.¹⁴⁸

Respecto a la definición de planeación, incluida en la Ley, vale la pena resaltar que

Se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se

¹⁴⁸ *Antología de la planeación en México*. Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno (1982-1988) y Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México, SHCP-FCE, 2000. 630 pp. Op. cit. Cfr. Segunda Parte: "Leyes, decretos, acuerdos y reglamentos". Ver: "Exposición de motivos de la Ley de Planeación", pp. 535-546 y "Ley de Planeación", pp. 547-556.

*coordinarán acciones y se evaluarán resultados.*¹⁴⁹

Se establece que el Ejecutivo Federal conducirá la planeación con la participación democrática de los grupos sociales y que dentro de sus respectivos ámbitos, los poderes Legislativo y Judicial tendrán la injerencia pertinente en la consecución de las tareas de planeación. Se señala que el Presidente remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley de Planeación, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones al propio Plan.

Por otra parte, se establece que las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SPP.¹⁵⁰

La Ley incluye además, por un lado, un capítulo sobre la participación social donde se indica que, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere la Ley.

Se deja claro que el PND es el documento que rige el contenido de los programas que se generen dentro de dicho sistema, los que una vez aprobados, serán obligatorios para el sector público en su conjunto. Por la importancia de estos aspectos, es pertinente parafrasear los principales aspectos relativos al Plan y los programas.

Se indica que el Plan deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones de largo plazo.

El PND precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo

¹⁴⁹ Ibid, p. 548.

¹⁵⁰ Ibid, p.549.

integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo (para que no sucediera lo que sucedió en el sexenio que antecedió).

Se enfatiza que el PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus proyecciones se refieran a un plazo mayor. Es muy importante señalar, que en este aspecto, se inicia una reforma de la administración pública no explicitada, pues se comenzaba a ordenar a todos los componentes de la administración pública federal, básicamente a los del poder ejecutivo, tanto en el sector central como a las entidades paraestatales y organismos descentralizados, para que se rigieran por los criterios generales del PND. Los dos párrafos siguientes, así lo señalan.

Respecto de los programas sectoriales, establece que se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Asimismo, contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Con relación a los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, los que se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión

territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Los programas especiales, describirán las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Se indica que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* y por otra, establece que una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En los capítulos restantes de esta Ley: Coordinación; Concertación e inducción y; Responsabilidades, se definen los mecanismos de coordinación entre Federación y Estados, así como los lineamientos de concertación e inducción para vincular las acciones de los grupos social y privado a la ejecución del Plan y los programas.

Recalcando que el sexenio de Miguel de la Madrid inició con la promulgación de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la *Ley de Planeación*, en el capítulo relativo a Responsabilidades, destaca lo siguiente:

*A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.*¹⁵¹

Cabe destacar lo impecable, al menos en el discurso, de algunas de las disposiciones generales; de participación social y las relativas al plan contenidas en esta Ley, que llevarán a instrumentar el modelo propuesto para realizar la planeación del desarrollo a través de la planeación democrática. No se puede dejar de referir lo que el sociólogo José Medina Echavarría, había planteado respecto del plan como mito y de la planificación como utopía, señalando que más que la racionalidad del plan lo que funciona

¹⁵¹ Ibid, p. 555.

es la imagen de futuro. “La eficiencia del plan no es otra cosa que la eficiencia del mito”, señalaba Medina Echavarría.¹⁵²

Es importante señalar que si bien, por una parte, las reformas constitucionales reafirmaron la rectoría del Estado en el desarrollo económico y social y establecieron el papel de la planeación como instrumento para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, además de reorganizar a la administración pública, por otra parte, dan las posibilidades de que con esos atributos, ese Estado, inicie la Reforma estructural que no únicamente lo “adelgazará”, sino que le irá retirando atribuciones y facultades que debería detentar y poner en práctica todo Estado rector del desarrollo nacional.

La decisión de planear en forma racional y ordenada llevó a plantear una estrategia de construcción y consolidación del SNPD, que tomando en cuenta la experiencia de años anteriores, diera cumplimiento a las disposiciones de la *Ley de Planeación*. Los objetivos de esta estrategia son los siguientes: por un lado, establecer el SNPD como instrumento a través del cual el Estado y la sociedad civil definen el rumbo específico a seguir, para avanzar en la consecución de los objetivos políticos, económicos y sociales del proyecto nacional. Por otro, incorporar las técnicas y metodologías de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones de las distintas dependencias y entidades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales de los grupos sociales.

La estrategia de consolidación del SNPD comprendió dos etapas: la primera prácticamente coincidió con el primer año del gobierno y otorgó prioridad a la formulación del Plan y los programas nacionales que constituyeron las bases para y orientaciones del trabajo futuro. La segunda etapa fue diseñada con un horizonte temporal de mediano plazo, que sin mencionarse, tuvo [y tiene] alcances transexenales.¹⁵³

¹⁵² José Medina Echavarría, “La planeación de las formas de racionalidad”, pp.

¹⁵³ En el capítulo segundo, Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), de la *Ley de Planeación* se establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF) formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades. Así, se determina que las disposiciones reglamentarias de esa Ley, establecerán las normas de organización y funcionamiento del *Sistema Nacional de Planeación Democrática* y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este

En resumen, el SNPD estuvo integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal (donde las dependencias globalizadoras, SPP (ya extinta), SHCP y SECOGEF (actualmente Secretaría de la Función Pública), tenían un papel predominante; los organismos de coordinación entre la federación y los Estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculados a través de las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, los gabinetes especializados y las comisiones intersectoriales, así como por los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal COPLADES.

Es importante señalar que el SNPD vino a solucionar problemas añejos en la administración pública mexicana, principalmente el de la atomización del poder discrecional de las secretarías de Estado del poder ejecutivo. Por una parte, haría más homogénea y se avanzaría hacia una sectorización funcional, haciendo eficaz la instrumentación de acciones. Por otra parte, se definirían los requerimientos en materia de planeación nacional y se establecerán mecanismos para satisfacerlos, dejando en manos de sólo tres dependencias globalizadoras SPP, SHCP y SECOGEF, el control en materia de planeación, ejercicio del gasto y evaluación de todos los recursos del poder ejecutivo.

Con lo anterior, se lograron dos cosas fundamentales para el centralizador modelo de administración pública mexicana: el peso predominante de la federación sobre los otros niveles de gobierno y el que se logra instituir a la planeación como un instrumento de Estado.

El SNPD se propuso reorganizar a un sector público discrecional y caótico que era la compleja administración pública federal de aquellos años, ya que permitió realizar una reforma administrativa necesaria para hacer más racional el quehacer de la función pública. Sin embargo, su impacto ordenador permitió a la SPP retomar y controlar todos

ordenamiento. Ver *Antología de la Planeación en México*. Tomo 17. *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Documentos Normativos y Metodológicos (1982-1985.)* México, SHCP-FCE, 1999. 815 pp. En particular, se revisó el apartado "Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización".

los hilos del proceso de planeación dando mayor certidumbre al proceso y un mejor control al titular de la dependencia y al jefe del ejecutivo federal.

Es necesario enfatizar que el proceso no quedó únicamente en una implícita reforma administrativa; era de más largo alcance y tenía a mediano y largo plazo dos implicaciones: organizada la casa en lo fundamental, en materia de la administración pública federal, era posible, entonces, pasar a la reforma del Estado, su redimensionamiento.

Sexenio 1988-1994

Estando en orden la administración de la cosa pública, y existiendo un marco jurídico normativo que institucionalizaba a la tarea de planeación, el control político de las facciones se facilitaba (a través de la programación del presupuesto) lo que permitiría a la dependencia responsable de la planeación y del control del ejercicio del gasto público, la SPP –y a su titular, Carlos Salinas de Gortari- estar en una posición privilegiada y ser el “primero entre pares”, durante el sexenio 1982-1988, que iniciaba, y el siguiente. Con la planeación se hizo política y la formulación y ejecución del Plan se convirtieron en un escaparate de las ambiciones políticas de los secretarios de Estado y sus equipos.

En 1988 asume la presidencia de la República Carlos Salinas después de una contienda electoral muy disputada y llena de irregularidades. Para el 30 de mayo de 1989, se publica el *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. En el tomo de la *Antología para la Planeación en México*, consultado para analizar este Plan¹⁵⁴, le anteceden, el Prólogo, suscrito por el propio Salinas de Gortari, la Introducción a cargo Pedro Aspe Armella, Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Decreto referido. Cuando se publica este volumen, en octubre de 1992, han sucedido situaciones que es importante mencionar.

En el “Prólogo” se señala: “Una sociedad moderna requiere de estrategias de desarrollo y de políticas públicas eficaces de un sistema de planeación del desarrollo

¹⁵⁴ *Antología de la planeación en México*. Tomo 22. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*. México, SHCP-FCE, 1992. Ver *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, pp. 1-184.

nacional que dé coherencia y eficiencia a la estrategia y a las políticas públicas que se lleven a cabo”.

Se destaca lo anterior, porque se hace referencia al sistema de planeación del desarrollo nacional, al que ya no se nombra SNPD, casualmente en el año que desapareció la SPP, instancia responsable de coordinar este sistema. Además, aparece un nuevo término que será utilizado en el sexenio siguiente para sustituir al concepto de planeación del desarrollo nacional: el concepto de políticas públicas. De una manera simple Salinas de Gortari cierra un ciclo que en la administración pública federal se abrió en 1976, cuando se crea la SPP al fusionar las funciones de ésta, a la SHCP, en 1992. La planeación lo llevó al primer plano; en el primer plano ya no necesitaba de la planeación.

En la “Introducción”, Pedro Aspe, titular de la SHCP, señala que “La gestión que encabeza el Presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha los ajustes necesarios para reintegrar a las funciones del Estado el espíritu conferido por la Constitución de 1917. Esto implicó entre otras acciones, la retirada de ramas de actividad económica que dejaron de ser prioritarias o estratégicas. En esta tarea el Estado cedió aquellos espacios en cuya actividad se había pasado a ser carga y no palanca de impulso a las iniciativas privada y social”. Aquí queda claro cómo las facultades dadas al Estado en 1983, con la *Ley de Planeación*, le permitirán ir cumpliendo, privatizando, con la estrategia de la reordenación económica y el cambio estructural, a casi 10 años de que se instauró.¹⁵⁵

En la Presentación del PND 1989-1994 se indica que la manera más idónea de fortalecer a la Nación es un Plan como este, que cuenta con objetivos precisos, estrategia coherente, reglas claras para alentar la participación y promover el diálogo abierto entre Gobierno y sociedad. La dimensión social se extiende a toda la estrategia de este Plan y constituye la justificación más plena que da sentido y propósito a la estrategia de modernización. El PND es el principal instrumento para emprender el camino de la modernización nacional...¹⁵⁶ Sin embargo, es muy notorio un cambio de discurso sobre este tema, respecto del PND anterior. Las referencias a la planeación ahora son escuetas, si bien se siguen haciendo las referencias a la ley y al sistema creados a partir de 1983. Es

¹⁵⁵ Ver *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit. Ver, “Prólogo” p. vii-viii e “Introducción”, p. ix-xi.

¹⁵⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit., p. 18.

evidente que este tema ha pasado a segundo plano si se considera la preeminencia que se le otorgó en el periodo de Miguel de la Madrid.

El apartado siete del PND 1989-1994, es un brevísimo apartado dedicado al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y en él se reitera que el sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Remite a la *Ley de Planeación* cuando señala que esas relaciones se dan en cuatro vertientes: *obligatoria*, relativa a las acciones que realiza la administración pública federal; de *coordinación*, actividades conjuntas que emprende la federación y los gobiernos locales; de *inducción*, las actividades que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación, y de *concertación*, aquellas acciones negociadas con los sectores sociales.¹⁵⁷

Se vuelven a mencionar los niveles de planeación y se establecen los nombres de los programas de mediano plazo que deberán formularse durante esa administración, señalando que esos programas deberán ser publicados a lo largo de 1989. Son 21 temas en total, de los cuales en 13 se incluye el sustantivo modernización en su título. Para el tema de este trabajo, es necesario mencionar que no se alude a reforma, simplificación o modernización administrativa, pero si se menciona a la empresa pública, al sector paraestatal, que sufrirá un redimensionamiento radical, del que nos ocuparemos más adelante.¹⁵⁸

Ya se indicó que el ímpetu planeador disminuyó en este sexenio pues el camino estaba allanado y no había necesidad de convencer ni de auto convencerse de nada más, pero principalmente se debe señalar que el cambio de discurso se deba a que, en el gobierno, el paradigma de planeación gubernamental estaba iniciando su migración al de

¹⁵⁷ Ibid, p. 173.

¹⁵⁸ Los temas nombrados son: Salud. Modernización Educativa Cultural y del Deporte. Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal. Desarrollo Urbano. Vivienda. Protección del Medio Ambiente. Modernización del Abasto. Capacitación y Productividad. Modernización del Campo. Aprovechamiento del Agua. Modernización de la Pesca. Ciencia y Modernización y Tecnológica. Modernización Industrial y Comercio Exterior. Modernización de la Infraestructura del Transporte. Modernización del Transporte. Modernización de las Telecomunicaciones. Modernización Energética. Modernización de la Minería. Modernización del Turismo. Modernización de la Empresa Pública. Financiamiento del Desarrollo.

política pública, término que se comienza a introducir desde el inicio de los años noventa, referido por el mismo Carlos Salinas, como ya se comentó. Una vez que el uso del término planeación había llegado a su cúspide en la primera mitad de los años ochenta, inició su inexorable descenso, mismo que se puede ubicar en tres momentos:

El primero, en agosto de 1985, cuando para racionalizar el gasto público, se suprimen las estructuras de planeación de la administración pública federal. El segundo, en 1992, cuando se extingue la SPP y sus funciones se fusionan a la SHCP. El tercer momento no tiene fecha precisa, pero se inició quizás en el mismo año de 1983, cuando los responsables de ella no creían en el modelo conceptual de planeación del desarrollo, pero lo utilizaban, mostrándolo el hecho de que sí se promulgó la *Ley de Planeación* y nunca se publicó en los años siguientes el reglamento de esta ley ni otras disposiciones complementarias que la implantaran, cuando aún existía la SPP.¹⁵⁹

En ese momento fue imperceptible para la opinión pública y sólo los enterados o muy involucrados en el sector público se habían percatado que otra transición se iniciaba al señalar Carlos Salinas que “una sociedad moderna requiere de estrategias de desarrollo y de políticas públicas eficaces”. Con la alusión a las políticas públicas, Salinas apelaba a otros interlocutores, la tecnocracia, los académicos y hasta funcionarios y especialistas de los organismos financieros internacionales.

Comienzan a aparecer las tensiones y dispersiones provocadas por el enfoque de políticas públicas, respecto de la planeación, donde, aún sin implantarse del todo el SNPD, comenzará a ser desmontado y sustituido gradualmente en el discurso y en los hechos, por el enfoque señalado.

¹⁵⁹ Rogelio Hernández Rodríguez publicó en “La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto” un texto pionero donde da cuenta cómo, con Miguel de la Madrid, la planeación como principio de gobierno fue sustituida por la disciplina y vigilancia del gasto, surgiendo en ese régimen, la idea de dar a la SPP una perspectiva hacendaria, situación que se intensificó con Carlos Salinas como Secretario donde trato de convertir a la SPP en una actualizada subsecretaría de egresos. La SPP que desaparece en 1992, dará paso a una SHCP más poderosa, que anula cualquier contrapeso a su presencia y fortalece los instrumentos necesarios para reimplantar viejas perspectivas de desarrollo económico. Señala Hernández Rodríguez que la impronta de Antonio Ortiz Mena está a la base de todo esto. Concluye su texto señalando que “no deja de llamar su atención que quienes la sepultaron la hayan utilizado eficazmente”, p. 291. Véase Rogelio Hernández Rodríguez. “La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto”, *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131) 1993, pp. 145-173).

Volviendo nuevamente a los cambios en el aparato público, se debe mencionar que se realizan nuevas reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, para eliminar, como se enunció arriba, a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), cuyas funciones relativas a la planeación y programación del presupuesto público serían absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que conservaría las tareas de administrar, controlar e inspeccionar la hacienda pública federal, así como de dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública y todas aquellas operaciones relacionadas con el sistema bancario.

Otra modificación del sector central en este período fue la modificación de los nombres de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología que se denominó Desarrollo Social y la de Salubridad y Asistencia que cambió por el de Salud. Con relación con el sector paraestatal, es éste, sin duda alguna, el que más modificaciones sufrió, ya que la desincorporación de algunas entidades iniciada en el sexenio anterior, fue llevada prácticamente hasta sus últimas consecuencias. Así, el sector paraestatal se redujo a su mínima expresión, con lo cual se justificó la venta, fusión y desincorporación de las entidades del sector paraestatal.¹⁶⁰

Coincidimos con María del Carmen Pardo, respecto de que durante el gobierno de Carlos Salinas, la modernización administrativa, en sentido muy estricto fue un tema ajeno a la agenda política. No obstante, señala que en 1989, el 9 de agosto, se emite un Acuerdo para el Programa de Simplificación administrativa¹⁶¹, aunque lo central aquí es que ya se estaba reconceptualizando el objeto de la administración pública, la planeación gubernamental y la inserción del paradigma de política pública.

¹⁶⁰ Erika Döring y Carmen Evelia Hernández. Op. Cit.

¹⁶¹ Pardo cita a Ma. Elena Vázquez Nava, *La simplificación administrativa*, (coord.) p. 120.

1995-2000 De la planeación gubernamental al gobierno por política pública

En diciembre de 1994 inicia su periodo el presidente Ernesto Zedillo, quien llega al poder dentro de un clima de confusión, desasosiego y violencia, al estallar la revuelta del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); el asesinato que costó la vida al candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio y también el asesinato del secretario General del PRI, Francisco Ruiz Massieu, estallando una crisis económica financiera durante el primer mes de su gobierno.

A doce años de la instauración del Sistema de Planeación Democrática (SNPD), ya se habían modificado las prioridades, los enfoques y las percepciones sobre lo que representaba la planeación en la administración pública. Sin reconocerlo el gobierno, el SNPD ya no existía en los hechos y sólo existía en el papel para justificar los requerimientos de la *Ley de Planeación*.

Así, a poco más de cuarenta años de las recomendaciones del Banco Mundial, que propiciaron la creación del primer instrumento institucional para implantar la planeación gubernamental,¹⁶² el SNPD ya sin instancias operativas y vaciado del concepto de planeación gubernamental, quedó desde ese entonces como letra muerta, principalmente porque aparecieron nuevos conceptos, como política pública y planeación estratégica que lo desplazarían, ya que no necesitaban de participaciones sociales masivas. Se comenzaba a dar en la administración pública el viraje a un enfoque y a nuevas prácticas que se llamó “gerenciales” en el manejo de la cosa pública. Emergía, lentamente, también, el concepto de gobernanza.

¹⁶² Me refiero a la Comisión Nacional de Inversiones creada en 1954 y dirigida en su inicio por Raúl Salinas Lozano. Después de esta Comisión de Inversiones la experiencia se fue institucionalizando paulatinamente, para consolidarse con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, a partir de aquella, experiencia que hizo eclosión con JLP al crearse la SPP, en 1976, lo que a partir de 1980-1982, como ya se vio permitió crear el antecedente del sistema de planeación y las bases de lo que serían los PND. Entre 1983 y 1992, se dará el dismantelamiento paulatino de lo que sería el modelo de planeación gubernamental, al reducirse las estructuras administrativas, en 1985, y desaparecer, en 1992, la dependencia globalizadora, responsable del proceso, de acuerdo a lo estipulado en el SNPD.

Los tiempos cambian y las formas también, y así, el PND 1995-2000¹⁶³, se preparó en tiempo record a través de un grupo formado por los servidores públicos de la SHCP, cuyo Secretario Técnico era el Presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), donde participarían en el grupo otras dependencias y entidades de la administración, cuando así lo requiriera la naturaleza de los asuntos a tratar y fueran convocados sus titulares por el secretario de la SHCP, instancia que sería responsable última de la integración.

En los hechos, el concepto planeación del desarrollo perdió vigencia y sólo se emplea cuando se hace referencia al SNPD. Los operadores políticos y técnicos que formularon este Plan ya manejan otras concepciones y racionalidades: el término “elaboración” sustituye a “formulación” y al término “problema” lo reemplaza “reto”. En esta visión pragmática los problemas serán siempre manejados como oportunidades.

Es importante resaltar cómo en este PND aparece una línea estratégica relativa a la participación social en las políticas públicas:

*El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.*¹⁶⁴

Aparece así, en el PND 1995-2000, el término políticas públicas que se introdujo en la administración de Carlos Salinas de Gortari desde 1992, y que durante todos los noventa estará en boga y alcanzará auge en la administración 2000-2006.

Durante la administración de Ernesto Zedillo, entran en vigor las modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, donde sobresale que la Secretaría de Pesca incorpora funciones de administración y cuidado del medio ambiente y de recursos

¹⁶³ *Antología de la planeación en México*. Vol. 29. *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Fondo de Cultura Económica en coedición con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998 pp. 9-185.

¹⁶⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, op. cit., p. 82.

naturales, por lo que se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se denomina Secretaría de Energía; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pasa a ser de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Cabe destacar que la incorporación en esta dependencia de la función de desarrollo administrativo, que alude al interés por lograr una síntesis integral en materia de organización y coordinación administrativa en todos los órganos de la Administración Pública Federal, con el objeto de que los recursos con los que cuenta sean aprovechados y utilizados con criterios que permitan promover la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativas.¹⁶⁵

En el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000* se establecía como uno de sus programas de mediano plazo el de modernización administrativa. Así, el 6 de mayo de 1996, se publica el *Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mediano Plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* (PROMAP). Para efectos de este análisis se ha considerado mostrar aspectos relevantes por lo que es pertinente parafrasear algunos aspectos centrales del PROMAP.

Ya en el Decreto, en sus considerandos, se estipula que la modernización de la administración pública debe ser factor coadyuvante para impulsar el desarrollo económico, político y social del país, por lo que debe responder con flexibilidad y oportunidad a los cambios que se viven y se requieren en la sociedad y tomando en cuenta que el PND 1995-2000 establece estrategias y acciones para fortalecer el federalismo, profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en la rendición de cuentas responsable y transparente y, en particular establece las líneas prioritarias de la estrategia que buscará, primordialmente, desarrollar un nuevo enfoque y criterios más pertinentes para la gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Erika Döring y Carmen Evelia Hernández. Op. Cit.

¹⁶⁶ La *planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Fondo de Cultura Económica en coedición con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998 pp. 9-185. Ver: *Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mediano Plazo denominado Programa de*

En la Presentación del PROMAP, se afirma que la administración pública desempeña un papel esencial en el cambio que el Gobierno mexicano se propone llevar a cabo en el periodo e, inmediatamente, plantea la necesidad de definir el sentido del cambio a partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional.

Respecto del primero se señala el permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países mediante la utilización de sus aparatos públicos como instrumentos estratégicos para otorgar mayor competitividad a la economía, impulsar sus sectores productivos, y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental. Se señalan las experiencias en los países miembros de la OCDE y se menciona como el tema de la modernización administrativa es de trascendencia en la agenda política internacional e incluso para la ONU. Con relación al contexto nacional se cuenta con una sociedad más participante, informada y crítica que reclama la mejora de los servicios gubernamentales.

En los Antecedentes, se hace una revisión por periodos sexenales desde 1952 hasta 1994, ocupándose, brevemente, en cada uno de esos seis sexenios de enlistar aquellos aspectos más sobresalientes del desarrollo de la administración pública mexicana y el sentido que tenía en cada uno de ellos. Destaca como en los periodos que abarcan 1970 a 1982, se detiene a consignar y describir estos momentos medulares y de auge, como son el *Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976* así como la promulgación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

Del periodo 1982-1988, se destaca que entra en vigor, en 1986 la *Ley de Entidades Paraestatales*, cuyo objetivo era proponer una mayor autonomía de gestión a las entidades a cambio de compromisos claros para evaluar su desempeño. Respecto del periodo 1988-1994, se comenta que se elaboró el *Programa Nacional para la*

Modernización de la Empresa Pública, con el propósito de ratificar la autonomía de gestión.

En el documento se señala que los cambios que la sociedad le demanda a la administración pública requieren iniciar sin demora una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos.¹⁶⁷ Así, se plantean dos objetivos para avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público durante 1995-2000: transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con cultura del servicio y combatir la corrupción y la impunidad.¹⁶⁸

G. 2001-2012. Modernización administrativa: agenda de buen gobierno; función pública y mejora de la gestión.

2000-2006. modernización de la administración pública: agenda de buen gobierno e innovación gubernamental

En el Mensaje del Presidente Vicente Fox Quezada con el que abre el PND 2001-2006,¹⁶⁹ se señala:

*El 2 de julio de 2000, la voluntad de mexicanas y mexicanos, expresada en las urnas, determinó que el país optara por el cambio [...] Nadie puede sentirse satisfecho con lo que hemos logrado como país. Yo no puedo, ciertamente, sentirme satisfecho, mientras no tengamos una economía sólida que nos permita crecer con baja inflación y sin comprometer el futuro de las siguientes generaciones. Nadie puede decirse satisfecho mientras existan millones de familias viviendo en la miseria (...) Para construir este nuevo México necesitamos poner al país al día.*¹⁷⁰

El Plan de la administración foxista se presenta a finales de mayo de 2001. El rito se repite y se señala que de acuerdo a lo establecido en los artículos 26 de la Constitución y

¹⁶⁷ PROMAP, Presentación, pp. 193-196; Antecedentes, pp. 197-214

¹⁶⁸ PROMAP, Objetivos generales, p. 217.

¹⁶⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo PND 2001-2006*. México. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, México, 2001. 157 pp.

¹⁷⁰ *Plan Nacional de Desarrollo PND 2001-2006*, op. cit., páginas vii-x.

20 y 21 de la *Ley de Planeación*, se cumple con la obligación de hacer que del Sistema Nacional de Planeación Participativa [sic]¹⁷¹ emane el PND 2001-2006, cumpliéndose así todas las formalidades establecidas.

Una diferencia significativa, respecto de los PND anteriores a 1995, en mucho, producto de los nuevos enfoques de administración, planeación estratégica y gerencia pública, es que incluye notoriamente una serie de conceptos e instrumentos derivados de la administración de empresas y negocios, ya presentes en el PND de la administración del presidente Zedillo, quien en sus acciones de modernización administrativa explicitaba la reforma organizacional del gobierno, con la cual, quizá por la contigüidad temporal hay más afinidades aparentes con este Plan del gobierno de Vicente Fox.¹⁷² Sin embargo, hay que resaltar un aspecto, el énfasis discursivo por

[...] revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad. La planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han propuesto. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo, de un gran trabajo de conciliación: entre los intereses de los individuos y los de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del

¹⁷¹ En la *Ley de Planeación* se hace referencia al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Es en el PND de la administración foxista donde se le menciona como Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNPP). No se encontró evidencia de que se hayan hecho modificaciones legales para cambiar la denominación del SNPD por SNPP.

¹⁷² No se debe olvidar el origen empresarial, en la Coca-Cola, de la trayectoria profesional de Vicente Fox, quien se interesó por la política hacia finales de los ochenta cuando ocupó una curul por el Estado de Guanajuato y, después en su segundo intento, llegó a ser gobernador de ese Estado a mediados de los noventa. Estando por concluir su periodo constitucional como gobernador, Fox presentó el trabajo recepcional *Generación del Plan Básico de Gobierno 1995-2000 del Estado de Guanajuato*, para obtener el Título de Licenciado en Administración de Empresas. En este trabajo se deja ver la aplicación de métodos de administración estratégica, muy similares a los empleados en el PND 2001-2006, que más que señalar que Fox es un precursor en estos asuntos, es el reflejo de principios dominantes que desde la administración de negocios y la racionalidad administrativa y eficientista, son importados e implantados en la administración pública, por él y sus colaboradores cercanos. Esto fue generalizado en la administración de Ernesto Zedillo. Ver Vicente Fox y Quezada. *Generación del Plan Básico de Gobierno 1995-2000 del Estado de Guanajuato. Reporte de trabajo en el campo profesional*. Tesis para obtener el Título de Licenciado en Administración de Empresas. UIA, México, 1999.

*ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.*¹⁷³

Se debe precisar que la alusión al término planeación que se incluye al inicio del párrafo citado, se refiere al proceso de planeación estratégica, no a la planeación gubernamental, como se entendía en los ochenta. Aquí, si bien se descalifica lo retórico y lo estatista, se resalta lo sustancial al proceso de planeación: previsión, racionalidad, orden, coordinación y conciliación, privilegiándose esta última.

Aparecen las tensiones propias de la planeación entre pasado y futuro, entre experiencia y expectativa: a partir de las necesidades inmediatas: el presente, se intentará diseñar el futuro.

A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Si bien en la *Ley de Planeación* se considera que en un PND (instrumento de mediano plazo) pueda haber previsiones o proyecciones que trasciendan el periodo del Plan, esta es la primera vez que se establece y explicita una visión de largo plazo.

Por otra parte y de acuerdo a un esquema de planeación estratégica¹⁷⁴, se establece el monitoreo del entorno, el diagnóstico y definida una problemática, se señala que los retos del cambio en México están enmarcados en cuatro grandes procesos de transición: la demográfica, la social, la económica y la política. Se enfatiza: las transiciones no comienzan ni se agotan en el sexenio 2001-2006, lo trascienden.

Este gobierno surge de la transición y debe gobernar para el cambio, aceptando el reto de renovar profundamente las políticas públicas. Gobernar para el cambio significa aceptar la responsabilidad de largo plazo, con el fin de “Aprovechar las oportunidades que ofrecen las transiciones; mitigar sus efectos adversos; actuar con plena conciencia de las

¹⁷³ Ibid, p. 9.

¹⁷⁴ Se toma como punto de partida que la planeación es el proceso mediante el cual, una vez determinados los objetivos a alcanzar, se definen las acciones a realizar antes de llevarlas a cabo.

inercias que propician; modular, cuando sea deseable y posible, su velocidad; establecer mecanismos adecuados para compartir los beneficios entre todos”.¹⁷⁵

Llama la atención el énfasis que se hace de los aspectos que permitan garantizar el control político y la gobernabilidad, elementos fundamentales del modelo político del Foxismo: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática y federalismo. Se debe destacar también cómo, en el discurso, ya aparecen elementos propios de la pretensión de “ciudadanizar” la política, característicos del mismo modelo, como son la alusión a la transparencia y la rendición de cuentas, también referidos a la gobernabilidad, en cuanto contraprestación del gobernante hacia sus gobernados.

Los principios señalados arriba darán pauta a las políticas del Poder Ejecutivo Federal, aspecto central en el sucinto análisis que aquí se realiza. En este PND, se establece que las *políticas públicas* son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas.¹⁷⁶

Estamos ante la presencia de definiciones de lo que constituye el nuevo paradigma de la administración pública mexicana: el enfoque de política pública, que se enuncia desde 1992; se muestra, tímidamente, en el PND del sexenio 1995-2000 y emerge con plenitud en el sexenio 2001-2006.

Con claridad, se señala que los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las *políticas públicas*. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas. Se reitera que las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales,

¹⁷⁵ Ibid, p.19.

¹⁷⁶ Ibid, p. 46.

leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Es en el sexenio del presidente Fox cuando se determina, entonces, que todo hecho administrativo del gobierno, es política pública.

En el PND 2001-2006, con nitidez se pretende que la acción del gobierno está sustanciada y motivada por las políticas públicas:

Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas adoptadas por el Estado. Éstas son parte de la riqueza de un país, pero deben revisarse constantemente en la búsqueda de un ejercicio eficaz de gobierno (...) La capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas (...) Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de: 1) Los hallazgos en las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de políticas. 2) La experiencia del gobierno mexicano y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones. 3) Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta. 4) La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.¹⁷⁷

Desde mi punto de vista, lo definido desde los modelos de otros países, la academia, y otros centros productores, difusores y socializadores de conocimiento durante toda la década de los noventa, fructificaba y se asentaba en este Plan. Si bien ya hay elementos claros que indican su presencia e inserción desde el PND 1995-2000, también es en la administración foxista en donde la convergencia de sistema de creencias con los nuevos paradigmas de política pública, reforma del gobierno y gerencia pública es plena y contundente haciendo que haya un alineamiento evidente.

No hay cambio, hay concordancia con el paradigma conceptual y con la implantación de las políticas públicas postuladas en la administración anterior, así que para el periodo 2000-2006, sólo se procuraron cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal.

¹⁷⁷ Ibidem, p.46.

Además, se señala que “con fundamento en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en su artículo 8°, que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1° de diciembre de 2000, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que se constituyó entre otras unidades administrativas, con la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción”.¹⁷⁸ Destaca el último nombre que trasluce posiciones doctrinarias panistas, que más bien tiene reminiscencias porfiristas.

Se indica que con esta nueva estructura de la administración pública se busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del ejecutivo federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados. Esta nueva forma de operar tiene como objetivos:

1. *Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo interentidades [sic] en temas prioritarios para el desarrollo de la nación.*
2. *Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la administración pública federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades.*
3. *Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.*
4. *Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad.*
5. *Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad.*

El propósito es lograr que todas las entidades del gobierno estén –en términos radiofónicos– en la misma frecuencia; que la fuerza del equipo radique en tener objetivos comunes; que el trabajo vaya en la misma dirección con base en desafíos claramente

¹⁷⁸ Ibid, p.65.

definidos y compartidos; que al concentrar los esfuerzos se logren mejores resultados. Para lograrlo se enfatiza que se tendrán que respetar tres prioridades: 1) fortalecer un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y en un sistema integral de salud; 2) lograr un desarrollo económico dinámico, con calidad, incluyente y sustentable, que promueva la competitividad nacional, y 3) transformarnos en una sociedad que crezca con orden y respeto, con gobernabilidad democrática y seguridad pública.

Antes de concluir esta somera descripción y los breves comentarios, es pertinente señalar que hubo tal concordancia en la percepción de los problemas de la administración foxista con la zedillista, que se toman como base algunos de los cambios a la estructura de gobierno que fueron propuestos a la administración federal anterior, y promovidos en el Congreso de la Unión. “Estos cambios dan respuesta a esta nueva forma de gobernar y de responder con fuerza y esperanza a los retos que plantea el México contemporáneo”.¹⁷⁹

Ya en el PND foxista, se señala lo que será la reorganización de la Oficina de la Presidencia de la República, elemento importante en el modelo de gestión implantado por Vicente Fox para

...ejercer una administración pública eficaz y coordinada que cumpla los objetivos que le demanda la nación, se reorganizaron las áreas de la Oficina de la Presidencia de la República en unidades estratégicas, ágiles y eficaces. Estas áreas incluyen tanto las de apoyo, planeación estratégica y desarrollo regional, políticas públicas e innovación gubernamental, como las de vinculación con grupos sociales relevantes de la sociedad y que darán seguimiento a las prioridades de este gobierno.¹⁸⁰

Los ejes de trabajo de la administración pública de Vicente Fox estuvieron organizados en función de tres unidades estratégicas, denominadas Oficina de la Presidencia de la República para: Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; Políticas Públicas; Innovación Gubernamental. Estas tres oficinas fueron las encargadas de implantar el modelo previsto en el PND.

¹⁷⁹ Ibid, p. 68.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 69.

Para la administración foxista, la consecución de los grandes objetivos establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* requerían de una administración pública sólida y eficiente con capacidad de liderazgo para conducir con orden y sin paternalismos. Para ello, la Agenda de Buen Gobierno definió seis líneas de acción para apoyar la consolidación de una cultura de Innovación Gubernamental en la Administración Pública Federal (APF).

El compromiso fundamental de esta Agenda fue la construcción de un gobierno de clase mundial [sic]; un gobierno competitivo que se reinvente a partir de la transformación de los esquemas de gestión que venían sustentando la filosofía y la acción de la administración pública federal y la adopción de nuevas formas de estructurar el gobierno para imprimirle mayor transparencia y mejores servicios.¹⁸¹

Los resultados esperados de la Agenda de Buen Gobierno se conseguirían a través de seis líneas estratégicas:

- *Gobierno Honesto y Transparente*, basado en códigos de conducta y ética de los servidores públicos, el combate a la corrupción, la eliminación de la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones y que la ciudadanía confíe nuevamente en su gobierno.
- *Gobierno Profesional*, mediante la implantación del Servicio Profesional de Carrera y de un sistema integral de administración de recursos humanos a efecto de hacer más competitiva la gestión gubernamental.
- *Gobierno de Calidad*, mediante el establecimiento de un sistema de gestión de calidad certificado.
- *Gobierno Digital*, optimizar el potencial de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.
- *Gobierno con Mejora Regulatoria*, gobierno más ágil y flexible, que elimine los trámites excesivos.
- *Gobierno que Cueste Menos*, mediante un gobierno eficiente, competitivo, austero con mejores prácticas y estándares en el ejercicio del gasto público.¹⁸²

Más allá de que aún están por valorarse los resultados alcanzados, es importante señalar que se establecieron en ese sexenio el Instituto Federal de Acceso a la Información y [ahora, además de] Protección de Datos (IFAI); se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de la Función Pública, sustituyendo

¹⁸¹Vicente Fox, Cuarto Informe de Gobierno.

¹⁸²Revisar comentarios y notas de Pardo en pp. 301-302.

a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y se dio un impulso importante a las estrategias de e-Gobierno.

2006-2012 La modernización administrativa como mejora de la gestión 2008-2012

A partir del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, la Administración del Presidente Felipe Calderón estableció como uno de los objetivos de su eje rector “Democracia efectiva y política exterior responsable”, la necesidad de mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos.¹⁸³

Fue la Secretaría de la Función Pública (SFP) la dependencia que integró el programa denominado *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG)*¹⁸⁴.

Para sus creadores, el PMG tuvo como propósito transformar a la administración pública federal para que su actividad alcance un mayor y mejor impacto en la sociedad, mediante un cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia. Hasta septiembre de 2008, el Presidente Calderón presentó el PMG, cuando debió salir publicado seis meses después de emitido el PND de esa administración.

Se pretendía que el Gobierno Federal fuera claramente, a los ojos de los ciudadanos, un aliado y no un estorbo. Para sus creadores, en la SFP, el PMG, es el instrumento del Ejecutivo Federal de carácter obligatorio que se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados.

¹⁸³ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp.282-288. El propio PND 2007-2012 previó la modernización de la gestión pública como uno de los temas prioritarios para el desarrollo nacional y lo incluye en los 43 programas que se preveían instrumentar

¹⁸⁴ Se revisó el Programa Especial de Mejora de la Gestión, 2008-2012 en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/programa-especial-de-mejora-de-la-gestion-pmg.html>

Se señala que con el PMG, el Ejecutivo Federal hace propios diversos postulados de la nueva gestión pública, tales como:

- *Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas mediante la mejora de áreas comunes y la estandarización en la aplicación de mejores prácticas.*
- *Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones mediante reformas al marco regulatorio de la Administración Pública Federal (APF).*
- *Permitir una toma de decisiones informada, considerando los resultados de la gestión.*
- *Mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.*¹⁸⁵

Los objetivos y las estrategias de este programa son un claro ejemplo de la gerencialización de la administración pública de los gobiernos surgidos del Partido Acción Nacional (PAN). Menciono brevemente los objetivos y las estrategias que mejor muestran esto.¹⁸⁶

Existe un objetivo que busca maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal, siguiendo como estrategia la mejora de la realización de trámites y la prestación de servicios en la administración pública federal, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad y mejorando, también, la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

Otro objetivo es incrementar la efectividad de las instituciones, que se lograría al planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento, así como mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.

¹⁸⁵Ver: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg/acerca-del-pmg/que-es-el-pmg.html>

¹⁸⁶<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg/acerca-del-pmg/objetivos-y-estrategias.html>

El último objetivo planteado fue minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades, el cual se propuso realizarse en coordinación con lo que establezca el programa de mediano plazo al que se refiere el artículo 61 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, donde se prevé, ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos se utilicen para mejorar en el quehacer sustantivo de las instituciones; optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales e incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones.

Además el PMG quedó constituido por cinco ejes rectores: Orientación a resultados. Flexibilidad. Innovación y experiencia. Sinergia. Participación ciudadana.¹⁸⁷

Podemos concluir este primer apartado señalando que:

- De 1946 a 1970 la estabilidad política y el desarrollo económico fueron los objetivos principales a seguir y a ellos se supeditó el desarrollo y la modernización administrativa. Se puede afirmar que la subordinación de la administración pública al sistema político era incuestionable y los cambios en la estructura administrativa respondieron puntualmente a los imperativos del desarrollo. Es importante señalar que hubo intentos incipientes y descoordinados de incluir en el aparato público la racionalidad que implicaba la planeación del desarrollo, pero estos no prosperaron por diversos motivos, destacando las pugnas interburocráticas, como el motivo principal, pues desde

¹⁸⁷ **Orientación a resultados:** Se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor. **Flexibilidad:** Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional. **Innovación y experiencia:** Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones. **Sinergia:** Coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes. **Participación ciudadana:** Considera la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.

<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg/acerca-del-pmg/ejes-rectores.html>

1958, camarillas antagónicas querían definir el concepto y dirigir el proceso de planeación, proceso cuya dirección estaba reservada a la élite política.

- Aparece el discurso de la planeación, pero también aparece el discurso de la reforma administrativa, complementario al de la planeación, y a veces, contrapuesto y en franca competencia, pues el arreglo que implicaba la reforma administrativa no fue producto del consenso sino que se fortaleció el sector que establecía las reglas de negociación política: la élite burocrática. El poder ejecutivo determinó que así fuera y se apoyó en la administración pública para cubrir estas funciones, primero desde la Secretaría de la Presidencia y luego, desde la Presidencia de la República, directamente.
- En los sexenios (1970-1982) se acrecentó notoriamente la intervención estatal; el aparato administrativo creció y se hizo más complejo. Fueron años en que se la administración pública estaba inmersa en un decidido y beligerante intervencionismo estatal. Fue un clima propicio para la propuesta de la planeación del desarrollo y en un marco de desorden y competencia aparecieron diversos planes y programas como síntoma de protagonismo burocrático. Hubo caos y desfases, que se hacen evidentes cuando cuatro años después de iniciado el sexenio de López Portillo y cuando la mayoría de planes y programas sectoriales y regionales habían sido publicados, aparece en 1980 el *Plan Global de Desarrollo*, instrumento que de acuerdo a la ortodoxia debería emitirse al inicio del sexenio y regir a los programas al publicarse primero.
- En los distintos cambios y modificaciones al aparato público durante tres décadas, al decantarse atribuciones y ejercerse facultades, desde 1958, se fue dando una aparente autonomía que obtuvo la administración pública. Esta se fue haciendo notoria en ciertos sectores, principalmente en las dependencias globalizadoras (SHCP, Comisión de Inversiones, Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Programación y Presupuesto y algunas entidades paraestatales NAFIN, PEMEX, CFE, IMSS), por

lo que la formación profesional de los funcionarios se hizo más compleja y especializada incluyendo códigos de comunicación distintos a los que habían existido tradicionalmente. El discurso se comenzó a hacer complejo en lo técnico y se fue despojando de argumentaciones jurídicas para irse manifestando la racionalidad tecnocrática, mediante el discurso de la planeación y la racionalidad administrativa. Fueron los años de auge de la formulación de planes y de la proliferación de las unidades de organización y métodos.

- La especialización y competencia profesional fue alejando a la élite burocrática de los viejos mecanismos de negociación política, que en esos años se basaba en el PRI. Al parecer, la modernidad se movía por otra vía. Así, la élite burocrática empezó a convertirse en sujeto privilegiado de negociación política, acrecentando su poder, pero también provocó, primero fisuras y posteriormente divisiones en el seno burocrático, al desplazar al PRI y sus militantes como lugar privilegiado de reclutamiento. No obstante, la mayoría de los técnicos integrantes de la élite burocrática en aquellos años, pertenecía al PRI y en particular, se adscribía al Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del partido oficial. Algunos lo dirigieron: Octaviano Campos Salas, Jorge de la Vega Domínguez, Carlos Torres Manzo, Jorge Tamayo López Portillo, Carlos Salinas de Gortari y Enrique González Pedrero.
- Con lo que sucedió respecto al manejo de la planeación gubernamental se puede afirmar con María del Carmen Pardo, que la negociación política se trasladó al ejecutivo y este utilizó la modernización administrativa para legitimar sus decisiones, desplazando el juego partidista; el debate en la cámara no contó con procesos electorales ni con el voto ciudadano para esa necesaria legitimación. No se debe olvidar que, en 1997, cuando el PRI pierde la hegemonía en el legislativo y después del 2000, con la derrota de su candidato a la presidencia de la república, las reglas cambiaron.

- Durante 1983 al 2000, en lo que ya se conoce como la etapa neoliberal, los efectos de la crisis, una vez más impactaron a la administración pública. Ya, a la mitad de los noventa, a la modernización se le convirtió en simplificación administrativa y se le identificó con recortes, congelamientos, cancelación de plazas y partidas presupuestales que no corresponden a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos, sino a los problemas que surgieron con las crisis económicas. Un ejemplo en este sentido es la reducción drástica del sector paraestatal y la reprivatización bancaria que se dio a finales de la década de los ochenta y a comienzos de los noventa, la segunda. La reducción correspondió a la estrategia privatizadora neoliberal: ajustes estructurales y la reforma del Estado. En 1995 se da un cambio importante con la elaboración del programa diseñado para modernizar la administración pública que pretendía dotar de eficiencia a la administración y combatir a la corrupción y aunque hubo cambios que otorgaron más atribuciones y facultades a la dependencia globalizadora responsable de esto, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), los avances no fueron significativos.
- En el contexto de la alternancia electoral y de la transición democrática del año 2000, la modernización administrativa adquirió, aparentemente, su rumbo propio, pero ligado a comportamientos y de la empresa privada, que si bien ofrecían vías para insertarse a las exigencias de la globalización, la alejaban del *ethos* del servicio público, privilegiando eficacias administrativas y resultados cuantitativos sobre impactos y beneficios sociales.
- Los cambios ocurridos en los últimos años, a partir de 2001, pueden hacer pensar, siguiendo el discurso oficial, que la modernización administrativa ha ganado autonomía en la medida que la administración pública se convierte en punto de encuentro entre el Estado y la sociedad; esto es, la gestión pública eficaz y profesional no sólo se vuelve útil para el gobierno, sino para la sociedad, pero eso, aún está por verse con plenitud.

SEGUNDA PARTE: LA GESTACIÓN DEL PENSAMIENTO TECNOCRÁTICO. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO ECONÓMICO: EL DESARROLLO ESTABILIZADOR; EL DESARROLLO COMPARTIDO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y BUROCRACIA

En esta segunda parte, en un primer momento, se realizará un largo pero necesario recorrido por los antecedentes y el camino seguido en la gestación del pensamiento tecnocrático. Se tratará de identificar a quiénes formaron y de dónde surgieron los modernizadores de la administración pública que emergió después de la Revolución Mexicana, así como, y es punto central, recorrer la formación de los saberes institucionalizados que dieron forma a la Escuela Nacional de Economía; la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, el Instituto de Administración Pública y finalmente, identificar las nuevas corrientes disciplinarias en la administración pública y cómo se fue dando el proceso de recepción de la disciplina de la política pública en México.

En segundo lugar, se abordará cómo se dio la configuración de una administración pública para el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar social, donde se tocarán temas como la planeación del desarrollo y la aparición de la racionalidad tecnocrática en el discurso gubernamental, y cómo, la administración pública quedó atrapada entre la política y la racionalidad administrativa, señalando en esto, el papel del presidencialismo mexicano. Parte medular será el análisis de lo que se denomina como resultados relevantes de la racionalidad tecnocrática I: “Desarrollo estabilizador” los resultados relevantes de la racionalidad tecnocrática II: *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, situación que nos llevará a identificar los límites del modelo de Estado interventor y la economía mixta. Por último se revisarán conceptos centrales para este trabajo como son el de administración pública y el de burocracia en México.

A. Gestación del pensamiento tecnocrático

Si bien en las tres primeras décadas del siglo XX, en el mundo occidental se puede considerar que se ha establecido un horizonte cultural donde se da por sentado el

crecimiento de la riqueza de las naciones, la división del trabajo, la modernidad, el orden y el progreso, el cambio social, también se puede encontrar la lucha de clases, el conflicto y la crisis del capitalismo, y se puede afirmar que desde la visión liberal se sitúa al mercado como la institución que ordena y regula el proceso económico y se asume la necesidad de la armonía, del progreso de la solidaridad y la racionalización de las sociedades.

No obstante, en Europa y Asia, producto de contradicciones del desarrollo político, económico y social de la época, surgen modelos estatales y de control político y social, nacionalsocialista, totalitario y fascista que generan represión local, tensiones regionales y conflictos internacionales.

Ya el periodo de entreguerras, que además de la crisis económica, financiera y social de 1929, desembocará en Europa en el estallido de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), anunciará nuevas hegemonías e ingenierías institucionales y un mundo bipolar, enfrentado y en competencia franca. Un elemento fundamental en esta recomposición es la aparición del Estado de bienestar; del Estado social como un elemento predominante en las sociedades occidentales tanto desarrolladas como emergentes

Los años posteriores al conflicto bélico mundial, serán años de bipolaridad para afianzar zonas de influencia en el marco de la democracia o del comunismo, serán tiempos de la reconstrucción de las economías europeas, de la descolonización y la emergencia de América Latina, entre otras zonas y, entonces, la modernidad (valiendo la redundancia) se “modernizará” en la periferia, surgiendo desde la economía política una teoría de la modernización que se va construyendo desde mediados de los cuarenta, los cincuenta y hasta bien entrados los sesenta, que distinguirá entre sociedad tradicional y sociedad moderna, partiendo de propuestas de política que se basan en la industrialización, la urbanización y el consumo masivo para abandonar (superar) las condiciones de sociedad tradicional y tender al desarrollo pasando por etapas sucesivas, donde el crecimiento económico derivaría en el bienestar social generalizado.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Los autores más representativos de la teoría de la modernización son Arthur Lewis, Walt W. Rostow, Albert Hirschman y se mencionan con base en el trabajo de Isaac Enríquez Pérez, *La construcción social de las teorías del desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Como se sabe, esas teorías y esa ingeniería social tienen como base un intenso desarrollo disciplinar de la ciencia económica; las ciencias sociales; la administración pública y la ciencia política. Siendo, en un primer momento, las dos primeras las que inician un proceso de especialización y profesionalización, por lo que se privilegiarán preferentemente hasta los años sesenta, y a partir de ahí se dará un muy tímido y paulatino viraje a los campos de la ciencia política y la administración pública, y posteriormente se destacará, en México, el surgimiento, desarrollo e implementación de las ciencias de política.

Antes de comenzar ese recorrido por la ahora tan boyante disciplina y práctica de la política pública, es necesario precisar dos situaciones importantes: por una parte el entorno en el que se generó la ciencia política norteamericana, sustrato de un modo de pensamiento institucionalizado que sedimenta e influye de diversas maneras y con distinto impacto el desarrollo de las ciencias sociales en la primera mitad del siglo XX en la cultura occidental¹⁸⁹, y por otra parte, teniendo que ver también con el desarrollo del

¹⁸⁹ Señala Norberto Bobbio que el término ciencia política, en sentido estricto y técnico, cubre un área muy delimitada de estudios especializados e institucionalizados con cultores vinculados entre sí que se reconocen politólogos. Para él, la ciencia política indica una orientación a los estudios que se propone aplicar –en la medida de lo posible– el análisis del fenómeno político, en tanto la materia lo permita, pero siempre con el mayor rigor, la metodología de las ciencias empíricas. Así, el término ciencia política designa a la ciencia empírica de la política o a la ciencia política según la metodología de la ciencia empírica. Revisando algunos de sus antecedentes en el siglo XX, la ciencia política sigue de cerca la suerte de las ciencias sociales, pues sigue el modo de aproximarse al fenómeno político. Son varios los autores que coinciden que es en los Estados Unidos de América (EUA) el país donde la ciencia política como ciencia empírica ha sido cultivada con mayor intensidad e identifican que su inicio se remite a 1921 con el artículo de Charles E. Merriam, “The present state of study of politics” donde se da el paso del punto de vista institucional con matriz jurídica de los estudios políticos, al punto de vista conductista, que remite al comportamiento de los individuos. Estos mismos autores también señalan que la ciencia política es una disciplina histórica o sea una forma de saber cuyo objeto se desarrolla en el tiempo y está en continua transformación. Sobre este punto, José Luis Orozco ha señalado que la ciencia política americana se ubica entre los estudios administrativos de Taylor y los estudios de ciencias de política de Harold Laswell y comenta que en su desarrollo, a partir de la década de los treinta, existe en la ciencia política norteamericana una convergencia entre el pragmatismo italiano y el pragmatismo norteamericano: entre Parsons y Laswell; Pareto o Mosca. Para Orozco, “la ciencia política norteamericana de esos años, es adjetivable como ciencia, pero en esencia es una ideología académica que ha establecido una matriz de colonización cultural. Su desarrollo es muy amplio pero tiene peculiaridades que le dan una distinción que la hacen muy específica, pues en esa “arena” sobresalen políticos norteamericanos con formación académica: Woodrow Wilson, teórico de la administración pública y presidente de los EUA, en una primera época y Henry Kissinger, ex Secretario de Estado y teórico de las relaciones internacionales, en una segunda”. Orozco considerará que “existe una primera ciencia política, donde el entroncamiento entre el académico y el estadista que se da en Woodrow Wilson sintetiza varias cosas, ninguna conectada con ensamblajes de racionalidad y democracia, pero sí con la integración de un *establishment* académico

pensamiento técnico y social, se abordará con cierto detalle la aparición de una noción, de un principio dominante, que ha sido fundamental por su impacto en las decisiones políticas y en la administración pública; que caracteriza al siglo XX, y que a partir del final de los años veinte es un signo de modernidad y hasta de posmodernidad.

Nos referimos a la noción de tecnocracia que generó gran efervescencia entre un sector de la opinión pública; en el ejercicio de la política y en la práctica de la administración pública mexicana del periodo que nos ocupa.

Apunta Domenico Fisichella, que la noción de tecnocracia es una de las más ambiguas dentro del cuerpo conceptual de las ciencias sociales. El término se incorpora al lenguaje científico, proveniente de la academia norteamericana, al inicio de los años 30 del siglo XX¹⁹⁰ y, de origen, designaba a los químicos y físicos y el papel que estos iban asumiendo en el desarrollo de la sociedad. Señala Fisichella:

Dentro de las ambigüedades propias de la esencia y naturaleza del término, se encuentra la tesis que configura este poder como mera capacidad de influir, mediante una función de consulta técnica, en las decisiones de los órganos políticos, a la tesis que descubre en la tecnocracia un régimen social caracterizado por la emancipación del poder respecto de sus rasgos políticos tradicionales y respecto de la asunción de una configuración diversa, despolitizada y de competencia.¹⁹¹

Para Jean Meynaud quizá el estudioso más reconocido del concepto de tecnocracia, el empleo del término implica una disminución de la importancia del factor político en beneficio del factor técnico, y acaso, en definitiva, la eliminación del primero

paralelo al burocrático y presto como éste, a aportar su *ethos* directivo, imparcial y consciente". Véase Norberto Bobbio, et. al. *Diccionario de Política. México, Siglo XXI Editores*, 2008, p. 218, y a José Luis Orozco en *La pequeña ciencia. Una crítica de la ciencia política norteamericana*. México. FCE, 1978, 465 pp.

¹⁹⁰ Jean Touchard, señala que al parecer el creador de la palabra fue William Henry Smith, el que en 1921, define la tecnocracia del siguiente modo: "La tecnocracia podría ser definida como una teoría de la organización social y un sistema de organización nacional de la industria, implica la reorganización científica de la energía y de los recursos nacionales, y la coordinación de la democracia industrial y de la voluntad del pueblo". Precisa Touchard, es a finales de 1932 que el término se comienza a propagar por los EUA y las grandes ciudades de Europa, pero será con la publicación del libro *The Managerial Revolution* (1940) escrito por James Burnham que va a popularizar el término "revolución directorial", dando a entender que "el poder (y la fortuna) corresponden cada vez más en mayor medida a los técnicos responsables de la economía". Véase Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*. México, Editorial REI /Tecnos, 1990.

¹⁹¹ Domenico Fisichella, tecnocracia, ver pp. 1551-1555, *Diccionario de Política. México, Siglo XXI Editores*, 2008.

por el segundo. Él señala que es indispensable delimitar los contornos del fenómeno tecnocrático y situarle en relación a la política. La tecnocracia encuentra su fundamento inicial en el culto a la eficacia, que traduce la preocupación de conseguir el máximo de resultados con el mínimo de esfuerzo. Esta actitud suele ir acompañada de actitudes reticentes respecto a las autoridades políticas tradicionales. En suma, para Meynaud, la tecnocracia es un fenómeno propio de la civilización técnica, que aparentemente implica la supremacía del técnico sobre el político. Se parte de la premisa de que el funcionamiento efectivo del sistema político supone que la decisión pase a manos de los técnicos, que de esta forma adquieren facultades propias, independientes a la vez de los gobernantes y del público.¹⁹² Afirma Meynaud que el tecnócrata es racionalista y programático en su formación, señalando que la conciencia tecnocrática, en su culto por la capacidad y la racionalidad, cree que sus análisis e interpretación racionales van a generar criterios unánimes. Así, para el tecnócrata, la política es el dominio del verbalismo y la ineficacia, pues el estereotipo de los actores políticos está involucrado en venalidad, corrupción, incompetencia, clientelismo, subjetividad y parcialidad, pero advierte que la influencia tecnocrática es distinta según la época y el Estado en particular.¹⁹³

En México, el concepto y el término tecnocracia no son nuevos, pues son conocidos y usados entre los años sesenta e inicios de los setenta¹⁹⁴, hace casi cincuenta años, pero su uso se hizo profuso, confuso y difuso, y se esparció a partir de los años ochenta, cuando en la designación para candidato presidencial por el Partido

¹⁹² Jean Meynaud. *La tecnocracia. Mito o realidad*. Madrid. Editorial Tecnos, 1968. Traducción del francés por José Blasco, pp. 393.

¹⁹³ Jean Meynaud. *La tecnocracia. Mito o realidad*. Op. cit., pp. 270-279.

¹⁹⁴ Raymond Vernon en el apartado "Los políticos y los técnicos a partir de 1940" contenido en *El dilema del desarrollo económico de México* (México, Editorial Diana, 1967. Véase pp. 141-169) emplea el concepto, sin mencionar el término directamente (utiliza el término "técnico") cuando señala y tipifica la función y actitud del profesional (al que usualmente se denomina tecnócrata) y que se desempeñaba en la administración pública o en el gobierno mexicano a finales de los cincuenta e inicios de los sesenta. Sin embargo, es en el trabajo de Julio Labastida Martín del Campo, "Los grupos dominantes frente a las alternativas del cambio", contenido en *El perfil de México en 1980, vol. 3* (México, Siglo XXI Editores, 1972) donde se señala con claridad la existencia de un grupo (economistas y técnicos de alto nivel con altos puestos en el aparato estatal) que tienen esas características que él considera como perfil "tecnocrático-racionalizador". Véase pp. 100-164.

Revolucionario Institucional, se favoreció, en 1981, a Miguel de la Madrid Hurtado, para contender por la presidencia de la república para el periodo 1982-1988.

A partir de esos años en distintos medios y ámbitos el término fue utilizado por la opinión pública para designar, a veces elogiando y casi siempre denostando, a cierto tipo de funcionario y/o político con altos cargos en la administración pública mexicana. No sólo en México, sino también en los EUA, en Europa y en América Latina, ya en la década de los noventa y, posteriormente, surgió el interés por entender el fenómeno e identificar a los actores.¹⁹⁵

Actualmente existe consenso en aceptar que ante el avance de la modernidad; con sus nuevas realidades técnicas, económicas sociales y culturales, las instituciones políticas se han transformado, por lo menos en la práctica, cuando no siempre en la teoría, modificando sustancialmente el quehacer político. Un factor de cambio han sido las guerras, las que obligan a los gobiernos a obtener facultades extraordinarias y concentrar las decisiones. Francisco J. Morales Camarena, apoyándose en Jürgen Habermas, ubica lo decisivo de la influencia del periodo de entreguerras y la posguerra en la consolidación del pensamiento tecnocrático.¹⁹⁶ Así, las transformaciones de las instituciones políticas

¹⁹⁵ Para el caso de esta investigación, de los innumerables trabajos y referencias que existen, se retoma a algunos autores (Bertha Lerner, Roderic Ai Camp, Juan Lindau, Francisco Morales Camarena, Miguel Centeno y Patricio Silva) que se ocupan de la tecnocracia y los tecnócratas en México y América Latina, y cuyos planteamientos y perspectivas ofrecen diversidad para identificar el origen y la percepción que se tiene del término; el comportamiento de estos actores y las características más relevantes ubicadas, para el caso mexicano en el último tercio del siglo pasado. Aunque sin trayectoria tan larga y tanto renombre como Roderic Ai Camp o Bertha Lerner, son Juan Lindau, Francisco Morales Camarena, Miguel Centeno, y Patricio Silva, quienes se ocupan más extensamente del asunto, aportando elementos que permiten elucidarlo. Me baso en: Bertha Lerner y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*. México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C. 1976, pp. 504. Roderic Ai Camp. "El tecnócrata en México". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 45, no. 2. 1983, pp. 579-599. Bertha Lerner de Sheinbaum. "La tecnocracia en México ni embrión ni garantía de profesionalismo (una crítica a Roderic Camp)". *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 45 no. 3, jul-sept, 1983, pp. 1051-1067. Juan David Lindau. *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Joaquín Mortiz, 1993. Francisco Morales Camarena. *La tecnocracia en México. Las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Editorial Cambio XXI México, 1994, pp. 225. Prólogo de Roderic Ai Camp. pp. 165. Miguel Ángel Centeno, *Democracy within reason. Technocratic revolution in Mexico*, Pennsylvania State, University Press, 1994, 272 pp. Patricio Silva, "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente", *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26 no.2, Santiago 2006, pp. 175-190, en SciELO, Chile <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200010>

¹⁹⁶ Francisco J. Morales Camarena, *La tecnocracia en México. Las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, Op. cit, ver cita 25 y 32 sobre Jürgen Habermas.

durante el siglo XX han favorecido la presencia de influencia de la tecnocracia, principalmente por tres rasgos característicos del estado Moderno: el racionalismo, la tecnicidad, la ejecutividad.¹⁹⁷

Él señalará que el racionalismo tecnocrático tiende a subordinar o desdeñar la racionalidad legal (el derecho) como criterio fundamental para el diseño y la toma de decisiones de los políticos de gobierno. En su lugar propone la racionalidad instrumental, es decir la calculabilidad de los efectos de los medios más adecuados para lograr los fines deseados.¹⁹⁸

Morales Camarena coincidiendo con otros autores, identifica diversos factores que favorecen la percepción sobre la tecnocracia, destacando:

- El desencanto por la política; de algunos modos de hacer política.
- La política pasa de su ámbito tradicional, la legislatura, las asambleas y los partidos políticos hacia los clubes, sindicatos y las universidades.
- El amplio consenso y las afinidades ideológicas logradas en las sociedades desarrolladas de tal manera que las ideologías pierden importancia y los debates son, respecto a los aspectos prácticos y métodos seleccionados para lograr eficiencia y productividad en la dirección de los asuntos públicos.
- La preocupación ciudadana por la adecuada prestación de los servicios públicos y por la implantación de políticas concretas.
- El surgimiento de nueva demandas y movimientos sociales que rompen los esquemas tradicionales de quehacer político (ecologistas, diversidad sexual, feminismo, etc.).

La tecnocracia formará una élite nueva, que cada vez aumenta su presencia y reemplaza a otras élites en la formulación, ejecución y toma de decisiones de las políticas

¹⁹⁷ Carl Schmitt nota 26 p. 32.

¹⁹⁸ Nota 27. Carl Schmitt, p. 33.

gubernamentales (economistas e ingenieros que desplazan a los abogados o humanistas)¹⁹⁹.

Para Morales Camarena, la tecnocracia posibilita a una élite nueva que reemplaza a otras élites en la identificación formulación, ejecución y toma de decisiones de los políticos gubernamentales. La tecnocracia añade nuevos criterios de validez como son la eficiencia, la productividad y la racionalidad y pugna por la neutralidad y la exclusión de conflictos, e intereses políticos en el desempeño de asuntos públicos. Se justifica por su carácter científico. Él señala que los tecnócratas comparten lo siguiente: origen socioeconómico común (clase alta o media). Formación y adiestramiento profesional especializado. Sentimiento de superioridad (élite intelectual). Espíritu de cuerpo, nacido de haber egresado de los mismos centros académicos o pertenecer a una institución de tradición.

Coincidiendo con otros autores, señala la existencia de un “Estado híbrido, mixto, donde los políticos se comportan como tecnócratas y estos se comportan como aquellos, se hace difícil distinguirlos y discriminar quién es quién”²⁰⁰. Concluye, señalando que vamos hacia una tecno estructura, donde el político y el tecnócrata tienen características similares que están fundadas en la naturaleza y en la responsabilidad del papel que les toca desempeñar en los asuntos públicos.²⁰¹

El trabajo de Juan David Lindau, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*,²⁰² analiza la presencia y el papel de los tecnócratas en México y da la impresión

¹⁹⁹ La tecnocracia es una fracción de la burocracia, pero es una nueva clase administrativa, distinta de la burocracia tradicional. Está formada por técnicos incrustados en el aparato burocrático que se consolidó en la estructura de poder (sector financiero). Camarena identifica semejanzas en la organización de la estructura tecnocrática y la burocrática: los miembros son designados por una autoridad superior; la separación entre propiedad y función; impersonalidad de la gestión, pretenden realizar sus funciones de manera eficiente, racional y con profesionalismo. Ver, p. 38.

²⁰⁰ Camarena se apoya en el trabajo de Manuel García Pelayo, *Burocracia, tecnocracia y otros escritos*. 2ª. Ed. Madrid. Alianza Universidad, 1982, 220 pp. Véase p. 44.

²⁰¹ Camarena Op. Cit. pp. 46-47,

²⁰² El trabajo incluye un breve apéndice metodológico. Es una lástima que en este trabajo, Lindau no haya incluido el nombre de los 30 altos funcionarios entrevistados (de director general hacia arriba) de la SHCP, Gobernación y el Congreso. Las entrevistas se realizaron en 1985 (sexenio de Miguel de la Madrid) y el

de ser un alegato de un tema polémico, abierto y para mejorar la imagen de la tecnocracia mexicana tan vilipendiada en esos días por un sector de los priistas tradicionales desplazados y de la opinión pública que los denostaba, a ambos, señala Lindau que han existido algunos prejuicios y estereotipos. Comenta que un aspecto del debate sobre los tecnócratas en México es en realidad un análisis de las consecuencias del ascenso de los economistas al poder; señala que en América Latina se les considera a estos como tecnócratas puros y que tienden a favorecer políticas económicas neoclásicas o monetaristas, además de que poseen una identidad ideológica común.

Por otra parte, destaca que buscan eficacia y racionalidad; se rigen por criterios económicos y son menos sensibles que los políticos a los problemas de justicia social y económica, creyéndose que son menos nacionalistas, por su educación en el extranjero. Lindau, cita a Guillermo O'Donnell quien afirma que los tecnócratas favorecen gobiernos autoritarios porque creen que las ambigüedades de la política impiden soluciones racionales.

Para Lindau que no existen tecnócratas puros pues todos deben tener habilidades políticas para negociar, permanecer y avanzar. Afirma que "...las diferencias de conductas decisivas entre políticos y técnicos no existen en un medio autoritario. Posibles diferencias de conductas entre tecnócratas y políticos se diluyen más aún donde no existe un servicio civil de carrera y donde la burocracia se ha convertido en foro político primario. Todas estas variables se combinan contra la tendencia persistente, tanto en la prensa como en los estudios académicos, a dividir a la élite política mexicana en tecnócratas y políticos, y atribuirles formas diferentes de actuar". Lindau se pregunta si la "tecnocratización" ha ocurrido en verdad. En resumen, señala que el ascenso de los tecnócratas al poder no ha tenido un efecto claro en el estilo de gobernar del régimen. Para él tecnócratas y políticos no se comportan de manera sistemáticamente diferentes.

En el trabajo de Roderic Ai Camp, "El tecnócrata en México", se establecen pautas para una caracterización del tecnócrata en México y este autor afirmará que entre las características más importantes utilizadas para diferenciar al tecnócrata de su contraparte

trabajo se publicó durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, quizá inducido por alguno de los tecnócratas en cuestión.

política en la administración pública se cuentan su educación, su currículo profesional, sus medios de reclutamiento y su fuente de influencia.²⁰³ Este artículo y en particular esta caracterización hicieron que también en la *Revista Mexicana de Sociología*, un número después Bertha Lerner, publicara “La tecnocracia en México ni embrión ni garantía de profesionalismo, (una crítica a Roderic Camp)”²⁰⁴, donde ella hace una revisión de lo propuesto por Camp y propone un debate—una polémica—no un pleito intelectual, sobre el tema del tecnócrata en México, pues identifica cuestiones centrales que se deben discutir.

Ella comienza su disertación señalando que México [a comienzos de los ochenta] pasa en la esfera política por una metamorfosis: el tecnócrata va copando los puestos de responsabilidad en la administración y sustituye a la burocracia partidaria, pero estima que el enfoque que Camp da al tema de la tecnocracia en México, no es el adecuado y hay que desmitificar. Lerner no considera a los tecnócratas hombres extraordinarios, sino hombres ordinarios; profesionales ordinarios de la política que emprenden tal actividad como empresa de grupo. Señala que tras el ascenso de la tecnocracia, está un grupo y no el arribo al poder de un hombre extraordinario. Enfatiza: la tecnocracia no es un hecho político ante el cual la ciencia social puede ser neutral, por lo cual propone discutir con Camp la desmitificación de la tecnocracia. Ella considera que Camp comete un error grueso cuando establece que el desarrollo académico o el desarrollo profesional posibilitan al tecnócrata para desarrollarse en la política, siendo que es la sociedad la que determina la educación y luego se ve sobre determinada por ésta y no viceversa.

²⁰³ Roderic Ai Camp, en “El tecnócrata en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 45, no. 2. 1983, pp. 579-599. Camp señala que entre las características más importantes utilizadas para diferenciar al tecnócrata de su contraparte política en la administración pública se cuentan su educación, su currículo profesional, sus medios de reclutamiento y su fuente de influencia. La primera característica generalmente atribuida al tecnócrata político, como lo denomina Camp, es que adquirió cierto conocimiento especializado que lo capacita para la posición en la cual tiene responsabilidades. La capacidad se adquiere de diversas maneras, entre las cuales se cuentan la educación, la capacitación en el trabajo y la carrera profesional. La consecuencia de su decisión es que ésta se refleja en el proceso de reclutamiento político y el éxito profesional de los políticos; en tanto jóvenes políticos que escogieron estas nuevas disciplinas como medio para ascender en sus carreras y asumir funciones de liderazgo en las camarillas, y en la medida en que utilizan la universidad, y en especial las facultades, para enseñar y reclutar nuevos discípulos, contribuirán a aumentar la cantidad de políticos que seguirán sus huellas.

²⁰⁴ Bertha Lerner. “La tecnocracia en México ni embrión ni garantía de profesionalismo (una crítica a Roderic Camp)”²⁰⁴. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 45 no. 3, jul-sept, 1983, pp. 1051-1067.

Bertha Lerner precisa: la tecnocracia surge de las necesidades del Estado, no del individuo. Ella considera que la tecnocracia es una categoría social y el tecnócrata es un profesional de la política que posee el manejo de una ciencia (exacta o social). “La tecnocracia asume que la dominación es administración y olvida que la dominación es política. El tecnócrata se erige como un político más sofisticado. En México, la tecnocracia hace la peor de las políticas, la política de camarillas”.²⁰⁵

Para ella el tecnócrata es germen de un nuevo profesional en la política y considera que el desarrollo explica la tecnocracia. La tecnocracia más que producto o embrión de un nuevo profesionalismo, es producto de un nuevo contexto donde el Estado Mexicano funge como estado patrón²⁰⁶. La formación del tecnócrata sólo le permitirá ser un mejor profesional de la política. La tecnocracia, es un requisito de la sociedad. Lerner afirma “Pues si bien México es un país moderno, es también personalista y patrimonialista en su conducción política”. Ella propone que otros mediadores políticos como los tecnócratas sean analizados (burócrata, intelectual, político). También va a considerar que una política sin premisas ideológicas es la peor de las políticas. Lerner propone diferenciar las categorías intelectual y político y señala “Sin adscripción ideológica, la tecnocracia se convierte más en un problema que en una solución”.²⁰⁷

En los apartados siguientes veremos cómo se fue formando y conformando el concepto, y este grupo, que ya en los años 80 y 90, desde sus posiciones en la administración pública, serán los que tengan el control del poder político en el sistema político mexicano.

²⁰⁵ Lerner, *Revista Mexicana de Sociología*. Op. Cit. pp. 1055-1056.

²⁰⁶ Bertha Lerner y Susana Ralsky concluyeron a principios de los años setenta un estudio que será uno de los pioneros, por su abordaje académico, del tema de la tecnocracia. Se trata de *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*, donde dan cuenta con precisión cómo desde el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, es perceptible un afán racionalizador y señalan ya lo que ellas consideran la imposición tecnocrática en la transformación del aparato político. Desde esos años se puede afirmar que México tiene un problema de mediación política, de liderazgo. Cfr. Bertha Lerner y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*. México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C. 1976, pp. 504.

²⁰⁷ Lerner, “La tecnocracia en México ni embrión ni garantía de profesionalismo (una crítica a Roderic Camp)”. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 45 no. 3, jul-sept, 1983, pp. 1051-1067.

B. Quiénes formaron y de dónde surgieron los modernizadores de la administración pública que emergió después de la Revolución Mexicana.

a. Los primeros años, 1910-1940.

Daniel Cosío Villegas en un texto donde se ocupa de la generación de 1915, se expresó de esta manera:

Alguna vez se estudiará a fondo este fenómeno capital de nuestra historia próxima; por hoy bastará decir que la Revolución nos creó y mantuvo en nosotros, por un tiempo largo, largo, la ilusión de que los intelectuales debíamos y podíamos hacer algo por el México nuevo que comenzó a fraguarse cuando todavía no se apagaba completamente la mirada de quienes cayeron en la guerra civil. Y ese hacer algo no era, por supuesto, escribir o siquiera perorar, era moverse tras una obra de beneficio colectivo...²⁰⁸

Estas líneas vienen al caso por muchos motivos, pero principalmente porque con sus acciones, como ha escrito Pablo Yankelevich, en “Pensar la revolución. Una aproximación a la Generación de 1915”, este grupo contribuyó poderosamente a sentar las bases del moderno Estado mexicano, al tiempo que, y paradójicamente, de la misma experiencia se desprendieron los límites de la cohabitación entre intelectuales y gobernantes en el escenario político nacional.

Los jóvenes mencionados considerados en la generación de 1915, asumieron el desafío de liderar un recambio generacional. Yankelevich señala que el dinamismo de este grupo y su visión los llevó a colaborar en los gobiernos posrevolucionarios y explica:

...durante el gobierno interino de Adolfo de la Huerta, Vásquez del Mercado fue designado oficial mayor del gobierno capitalino, de inmediato convocó a algunos compañeros: Palacios Macedo fue vocal primero de la Junta de Vigilancia y

²⁰⁸ Véase la antología preparada por Luis González y González, *Daniel Cosío Villegas*. México Editorial Terra Nova, CREA, Colección Grandes Maestros Mexicanos, 1985, 118 pp. Luis González señala que Cosío Villegas nombró originalmente este artículo como “Justificación de la tirada”, aparecido como prólogo a *Ensayos y notas* (México, Editorial Hermes, 1966), los hombres de 1915, pp. 22-23 y 29-35. Este texto de Cosío Villegas alude a la generación de 1915, la de los Siete Sabios y algunos más, cuyas edades entonces fluctuaban entre 17 y 21 años, núcleo de jóvenes estudiantes que asumieron la responsabilidad de participar en un nuevo proyecto nacional. Destacan: Vicente Lombardo Toledano, Manuel Gómez Morín, Alfonso Caso, Teófilo Olea y Leyva, Miguel Palacios Macedo, Alberto Vásquez del Mercado, Manuel Toussaint, Narciso Bassols, Antonio Castro Leal y Daniel Cosío Villegas. Éste, menciona también a Carlos Pellicer, Roberto Montenegro, Diego Rivera, Palma Guillen y Samuel Ramos.

Cárceles del Distrito Federal, y Alfonso Caso abogado consultor. Poco más tarde, Vásquez del Mercado pasó a ser secretario general de gobierno del Distrito Federal y entonces Lombardo Toledano ocupó la Oficialía Mayor. Manuel Gómez Morín fue nombrado secretario particular del Gral. Salvador Alvarado; secretario de hacienda del presidente De la Huerta. Castro Leal ingresó al servicio exterior pasando a desempeñar comisiones en Washington primero y en Santiago de Chile después. Toussaint se trasladó a Madrid con un nombramiento oficial; Teófilo Olea y Leyva desde tiempo antes ocupaba la presidencia de la legislatura del Estado de Guerrero; y Cosío Villegas se sumó al equipo de Vasconcelos, primero en la Universidad, y más tarde en la Secretaría de Educación Pública, mientras que Narciso Bassols se limitó al ejercicio de su profesión y a la docencia en la Escuela de Jurisprudencia, para recién a partir de 1925 incorporarse a la función pública.

Agrega que al cabo de unos pocos años, en estos jóvenes se diluyó el optimismo que sirvió de fundamento a la creencia de que tenían la "misión" de guiar el proceso de reorganización nacional. Aquel sentimiento de pertenencia desapareció cuando se hizo evidente que en la relación entre los políticos y los intelectuales, estos últimos debían moderar sus ambiciones de poder, ambiciones en el sentido de pretender alterar el rumbo de una marcha, que en el mejor de los casos acompañaban pero que jamás condujeron.²⁰⁹ Hasta ahí llegó el propósito de "cambiar la pluma por la pala".²¹⁰

Este ánimo de participar en el manejo y destino de la cosa pública, no era nuevo ni inusitado entre los jóvenes intelectuales de comienzos del siglo XX mexicano, ya Gabriel Zaid ha documentado cómo desde del inicio de la Revolución, en los preparativos del Centenario de 1910, y aún antes, los arquitectos del Ateneo de la Juventud (Alfonso Reyes, Pedro Henríquez Ureña y Antonio Caso) como dirigentes estudiantiles tenían una decidida, estratégica y entusiasta participación en aquellos asuntos y manifestaciones

²⁰⁹ Destaca este grupo porque fue el primer contingente de intelectuales que, una vez cerrada la etapa armada de la Revolución, se incorporó de lleno a trabajos gubernamentales. Yankelevich cita a Octavio Paz, quien señala que "el intelectual se convirtió en el consejero secreto o público del general analfabeto, del líder campesino o sindical, del caudillo en el poder". Pablo Yankelevich (INAH), "Pensar la revolución. Una aproximación a la Generación de 1915", en <http://www.h-mexico.unam.mx/node/6546>

²¹⁰ Luis González y González, *Daniel Cosío Villegas*. Op. Cit., p. 23.

culturales que les permitiera visibilidad, “grillar” y “llevar agua a su molino”. En lenguaje llano: hacer política con los instrumentos del saber y de la cultura.

Gabriel Zaid en el artículo “López Velarde ateneísta” menciona con detalle, a este grupo; sus movimientos y logros y cómo el editar la revista *Savia Moderna* “les sirvió como tarjeta de presentación, para congregarse y señalarse como grupo valiosísimo en un medio en el que, tradicionalmente, se identifica grupos y movimientos a través de los cuales actúan. Pero no les interesa continuar como editores, sino apoderarse de la Preparatoria, la Universidad, el Ministerio. Todo lo cual consiguieron con Díaz, con Madero, con Huerta, con Carranza, con Obregón”.²¹¹

Con el triunfo del constitucionalismo y la promulgación de la Constitución de 1917, si bien comienzan a aparecer ciertos cambios y continuidades en la administración pública, también la inestabilidad era la única certeza en un entorno de guerra civil y violencia revolucionaria, pues de 1910 a 1920 se habían sucedido fraudes electorales, represiones, alzamientos, rebeliones, reposición de elecciones, asonadas, golpes de Estado, más levantamientos, planes, convenciones, presidentes provisionales, interinos, magnicidios, hasta que paulatinamente el grupo vencedor sonoreense impuso la pacificación.

A muy grandes rasgos, se puede enunciar así un panorama donde los jóvenes, y a veces no tanto, intelectuales tratan de incidir o marcar pautas²¹² en unos lustros

²¹¹ Gabriel Zaid, “López Velarde ateneísta. *Revista Vuelta*, No. 180 noviembre 1991, pp15-25, en http://www.letraslibres.com/sites/default/files/pdfs_articulos/Vuelta-Vol15_180_03LVIAAtGZd.pdf

²¹² Enrique Krauze en *Caudillos culturales en la Revolución Mexicana*, México, Coedición de Siglo XXI Editores y SEP Cultura, 1985, 340 pp., historia intelectual de las tres primeras décadas del siglo XX mexicano y libro central para conocer a la generación de 1915, aporta dos elementos importantes. Por una parte, que la construcción del concepto generación de 1915, año axial en la historia de la Revolución Mexicana, es obra de Manuel Gómez Morín, escrita en 1926 y editada en 1927 en una publicación titulada *1915*. Por otra parte, que la actitud central de José Vasconcelos, “actitud común a los hombres de 1915 (Lombardo Toledano y Gómez Morín, discípulos y condiscípulos), fue pretender instaurar en México el *buen poder*, la obra de beneficio colectivo, imponiendo a la realidad ruda y bronca de la Revolución la sublime y ordenada de la ética absoluta y de la técnica. Todos ellos fueron hombres con grados universitarios, ideas, libros y conferencias, en su hoja de servicios; hombres que quisieron embridar culturalmente a la Revolución: Caudillos Culturales (...) En alguna forma lo lograron. Su obra y la convicción moral que precedió muchos de sus actos resulta admirable, sobre todo si se les compara con los tecnócratas y jilgueros intelectuales y políticos que los han sucedido y que han vivido plácidamente de la obra de estos hombres de 1915. Pero

convulsos, inestables, trágicos, pero también de oportunidad y búsqueda donde el Estado, el régimen, el gobierno y la administración pública, estaban pasando por desgarres y reconfiguraciones hasta llegar paulatinamente a una nueva institucionalidad y un nuevo discurso.

Víctor Díaz Arciniega ha denominado como *Querella por la cultura “revolucionaria”* (1925), al libro donde se narran los resultados de una investigación hemerográfica desde noviembre de 1924 hasta el final de 1925 (año de inicio de la administración de Plutarco Elías Calles), y se da seguimiento a una polémica inicial y varias al final, sobre literatura y revolución. Algo que comenzó haciendo crítica a la literatura esteticista y (aparentemente) no comprometida y “no viril” como la que practicaban algunos poetas cercanos a los *Contemporáneos*, derivó en la aparición plena de la “retórica de la Revolución Mexicana”, desde donde se calificó y caracterizó a los “reaccionarios”, principalmente los adeptos al delahuertismo, recién derrotado y desterrado, así como a los ex integrantes del antiguo régimen (porfirista y huertista), e incluso se hizo evidente el choque generacional y la demanda de este relevo. La polémica alcanzó niveles nacionales y todos aquellos que quisieron sumarse a la retórica naciente lo hicieron con el propósito de tomar posición en torno al presidente Calles, que tres años después sería el “Jefe Máximo”. Teniendo al Estado como espacio de debate y al gobierno como árbitro en la contienda las ideas fluyeron, pero el “arribismo”, nueva cualidad de la identidad institucional y de la cultura burocrática, llegó para quedarse. Se estableció lo nacional popular, pero también apareció un Estado manipulador de la acción cultural con un discurso demagógico. Los intelectuales de esos años, ya se disputaban, entre ellos, abiertamente la cercanía del poder.²¹³

A pesar de todo esto, alineamientos, realineamientos y hasta purgas, el aparato de gobierno, la administración pública tenía que seguir funcionando: recaudando, normando, autorizando, fomentando y regulando. Señala Omar Guerrero que la época que comprende a los gobiernos revolucionarios se caracterizó, entre otros aspectos, además

mucho de lo que fundaron y proyectaron se enfangó en la civilizada barbarie de la política mexicana”. Véase pp. 15 y 340.

²¹³ Véase Víctor Díaz Arciniega. *Querella por la cultura “revolucionaria”* (1925). México, Fondo de Cultura Económica, 1989. Segunda Edición 2010. Prólogo de Álvaro Matute. 258 pp.

de atenderse el día a día y la implantación de modificaciones a la estructura, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público que estaba representado por tres tendencias relacionadas entre sí: un doble movimiento dirigido a la creación del servicio civil que partía de iniciativas del Gobierno y de sus trabajadores; el establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas universitarias; y la consolidación del servicio exterior como el aspecto más progresista y desarrollado del movimiento del servicio civil.²¹⁴

Conviene comentar que en la formación de cuadros para administración pública y las tareas de gobierno, como lo ha señalado Roderic Ai Camp y otros investigadores, el sistema educativo desempeña un papel cada vez más importante en el proceso mexicano de reclutamiento. Pues es a finales de los años veinte cuando la Escuela Nacional de Jurisprudencia se empieza a desgajar en otras disciplinas dándose un doble proceso. Por una parte, por su cercanía con colegas, discípulos y condiscípulos, las instituciones educativas, en cuyos puestos directivos se encontraban instalados, intelectuales, abogados y humanistas, reclutan técnicos para ciertas disciplinas, pero también reclutan secretarios, políticos bisoños, aprendices de líderes sin capacitación, méritos o experiencia técnica.

Camp ha insistido, por otra parte, que fue probable que las instituciones educativas (sus cuadros dirigentes que estaban en constante transvase en puestos administrativos y de gobierno) estimulen la carrera del técnico, por varias razones, entonces, es posible que el abogado, primero y el técnico político, después, que enseña en la universidad nacional reclute, y produzca una versión más joven de sí mismo y no un político corriente, tradicional. Enfatiza en que se trata de un proceso de reclutamiento

²¹⁴ Apunta Omar Guerrero que entre 1920 y 1934 se desarrollaron un conjunto de acciones e instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa. Por un lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría dieron pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores, toda vez que en el seno de la primera, el servicio exterior alcanzó el máximo nivel de profesionalización. Por el otro lado, los propios servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el objetivo común de demandar al Gobierno la institución del servicio civil. Ver Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez. Las experiencias en la formación profesional Del servicio público en el mundo, México*, Instituto Nacional de Administración Pública. 1998, 750 pp.

basado en la selección efectuada por los que ya ocupan cargos en el gobierno y que tienden a auto perpetuarse, a seguir, generación tras generación, reconstruyéndose con el mismo tipo de individuos de aquellos que hacen la selección. En consecuencia, concluye Camp, a medida que en México aumenta la cantidad de técnicos políticos, estos aseguran que cada generación posterior sea conformada cada vez más por sus discípulos, por estudiantes que han cursado educación avanzada y, con frecuencia, que han estudiado en el exterior.²¹⁵

Margarita Olvera Serrano, ha mostrado en *La institucionalización de la economía y de la sociología como disciplinas científicas modernas en México (1928-1958)*²¹⁶, evidencias contundentes y precisas de cómo se dio un proceso en dos disciplinas surgidas de la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional y que fueron instrumentos clave en la configuración de un sistema institucionalizado de pensamiento que, por un lado formó profesionales y cuadros técnicos para su inserción en el gobierno, y por otro lado, consolidó las primeras bases de una administración pública moderna adecuada al periodo posrevolucionario.

²¹⁵ Roderic Ai Camp, en “El tecnócrata en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, Op. Cit.

²¹⁶ Margarita Olvera Serrano. *La institucionalización de la economía y de la sociología como disciplinas científicas modernas en México (1928-1958). Una reconstrucción historiográfica a través de sus revistas especializadas*. Tesis para optar por el grado de doctora en historiografía. México, UAM-A, 2011. Entre otras premisas establece que la economía y la sociología encuentran su condición inicial de posibilidad como disciplinas institucionalizadas en México en el horizonte temporal definido por la revolución de 1910. Ambas partían del legado de la etapa pre institucional del siglo XIX, en el que numerosos individuos desplegaron esfuerzos más o menos continuos para crear un clima intelectual para la recepción y el cultivo de estos campos de conocimiento, sin que ello pudiera cristalizar en la formación de instituciones específicas para ello. El nuevo régimen convirtió a la revolución en un concepto de movimiento, en una categoría política de acción, en indicador y factor de cambios que abrió un horizonte de futuro en el que se tomaron decisiones políticas de diverso orden que favorecieron abiertamente la apertura de espacios institucionales para la economía y para la sociología hacia 1930, prácticamente como ciencias de estado. Junto con la categoría revolución, se redefinieron otras (derivadas en buena medida de ella) como nación, patria, experto, progreso y, más tarde, desarrollo, que orientaron formalmente lo que podían y debían ser estas ciencias como disciplinas y como profesiones en el México de esos años. Historiográficamente, los valores, normas y expectativas que orientaron a estas ciencias no pueden entenderse al margen de los procesos, acontecimientos y experiencias del tiempo implicado en estos conceptos, indicadores y factores simultáneamente. De por medio estaba, desde luego, tratar de cumplir el programa social de la constitución de 1917 que fue, en muchos sentidos, la fuente de la demanda societal de conocimiento experto en esos lustros. Estas ciencias fueron, en muchos sentidos, producto de la historia efectual de la revolución mexicana y, en consecuencia, ciencias de estado. Conocimiento y poder público mantienen en estos años relaciones de íntima interdependencia simbólica y práctica.

Olvera Serrano señala que los gobiernos en turno requirieron de una legitimación formalmente científica a sus políticas económicas y sociales y la economía y la sociología, noveles disciplinas/profesiones, estaban urgidas de recursos, reconocimiento y nichos laborales que les fueron dados por aquéllos, sobre todo a los economistas. Se dio, entonces, que la cultura política de la época y el perfil de estas profesiones y disciplinas en ciernes se retroalimentaron mutuamente. Agrega que la tipificación como *experto* sirvió para legitimar y autorizar este conocimiento y a sus productores, independientemente de que constituyera un discurso precario y falto de autonomía interna. Nuevas carreras y profesiones nacieron como *efecto* de este nuevo discurso, sumándose a las tradicionales profesiones liberales.

Ella hace una observación central al identificar que, si bien ahora difícilmente entenderíamos como científico este tipo de saber, en el horizonte de la época —caracterizado por la ausencia de tradiciones intelectuales sólidas y un limitadísimo acceso a los bienes culturales— también representó un avance que no es posible desdeñar.

Otro mérito del trabajo de Margarita Olvera es que identifica con claridad los conflictos inter académicos y de competencias en la génesis de las nuevas disciplinas, en mucho generado por las necesidades de una administración pública y un gobierno muy demandante de esos saberes y nuevas técnicas. Omar Guerrero²¹⁷ ha comentado sobre los cotos existentes en esos años y cómo la oferta generaba su demanda pues había secretarías y departamentos de estado que hacían convenios con escuelas para la formación de profesionales.

²¹⁷ Margarita Olvera hace una precisión importante respecto al predominio de la economía y los economistas, pues estos tuvieron, incluso antes de que los estudiantes terminaran de estudiar su carrera, los nichos laborales listos para su inserción. “Todo esto explica, por ejemplo, el que hacia 1950 hubiera ya poco menos de trescientos economistas titulados, cuando la formación de licenciados en sociología todavía no comenzaba. No había puestos profesionales para sociólogos, como sí los hubo para los economistas. La pertinencia social de los economistas siempre se dio por sentada, cosa que no ocurrió con los sociólogos-abogados de la época”. Por otra parte, Omar Guerrero señala que grupos profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el Gobierno, principalmente los contadores fiscales, establecieron la Escuela Superior de Administración Pública y lograron su incorporación a la Universidad Nacional de México. El objeto de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles. Véase Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez. Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*, Op. Cit.

Olvera Serrano señala que:

Si los contadores se opusieron a la apertura de la carrera de economía en 1929, poco más de veinte años después los economistas rechazaban la apertura de una escuela de ciencias sociales, bajo el argumento de que su gremio se podía ocupar también de ese campo [...] La economía cobró fuerza como profesión, es decir como un campo de conocimiento comprometido con preocupaciones de índole práctica, más que académica. O dicho con mayor precisión, el cultivo de lo académico-disciplinar se justificaba en sus posibilidades de aplicación práctica [...] Las diferencias entre la economía y la sociología fueron cada vez más nítidas.²¹⁸

Los perfiles profesionales de los responsables de la administración pública y de algunos puestos de gobierno fueron de manera predominante el del abogado (pero también el de ingeniero –civil, agrónomo-, médico, militar), sin embargo a partir de los años treinta surgieron nuevas carreras y nuevas disciplinas, las que en los siguientes 30 años produjeron nuevos perfiles en (economía, sociología, ciencia política, relaciones internacionales y administración pública, entre otras) más especializados donde el perfil del economista, por lo antes expuesto, comenzó a ganar espacios no solo en la burocracia, sino también en la cercanía de las altas esferas del poder donde los políticos tomaban las decisiones más relevantes.

Las necesidades derivadas de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, pero también el horizonte de modernización que se estaba viviendo en el mundo, crearon condiciones y empujaron, como ha identificado Margarita Olvera Serrano, para que surgiera la expectativa de formar “un intelectual de nuevo tipo, adaptado a los tiempos modernos distinto del filósofo, el historiador o el moralista. Un especialista de la actividad práctica con habilidades necesarias para que los hombres de negocios, los consejeros de industrias, los bancos o empresas comerciales, contaran con un consejero profesional que

²¹⁸ Abunda Margarita Olvera señalando que las características personales se entrecruzaron con los procesos y acontecimientos mencionados y dieron a personajes como Manuel Gómez Morín, Daniel Cosío Villegas, Jesús Silva Herzog, Antonio Espinosa de los Monteros, Eduardo Villaseñor, Lucio Mendieta, Gilberto Loyo y, en los años del desarrollismo, a Pablo González Casanova. Importantes fueron también las contribuciones de extranjeros poco conocidos por sus sucesores como Fritz Bach o Alfonso Goldschmidt quienes, atraídos por el experimento social de la revolución de 1910, llegaron a México y América Latina en los años veinte portando con ellos saberes especializados e ideologías que se dieron a la tarea de transmitir a los futuros practicantes de la economía. Cfr. Margarita Olvera Serrano. *La institucionalización de la economía y de la sociología como disciplinas científicas modernas en México (1928-1958)*. Op. Cit., Conclusiones pp. 245-259.

orientara sus decisiones. El técnico obedecería a la lógica de un conocimiento objetivo, no a los imperativos de la lucha política...”²¹⁹

Quizá difuso, seguramente traslapado, pero el concepto raíz de lo que después de los años cuarenta se considerará como tecnócrata surgía en México, muy temprano, al inaugurarse la Sección de Economía de la Escuela Nacional de Jurisprudencia en 1929.

Queda claro que el concepto y el sujeto asociados con la tecnocracia no son de generación espontánea, como se llegó a pensar el inicio de los años ochenta, principalmente en los medios informativos, sino más bien fue un largo proceso de transculturación de saberes institucionalizados que se gestaron, como señala Bertha Lerner, como necesidades del Estado y la sociedad y, como se verá más adelante, del aparato público, la administración pública: todo fue un campo natural de desarrollo, expansión y reproducción de este saber, concepto e individuos.

b. Los saberes institucionalizados. Economía. Ciencias Políticas y Sociales. Administración Pública. Política Pública.

i. La Escuela Nacional de Economía

Debemos recordar el contexto de crisis en el cual se inserta la Universidad Nacional, a finales de los años veinte y primeros años treinta, una vez ganada la lucha por la autonomía universitaria y una vez ocurridas las convulsas elecciones de 1929, teniendo a José Vasconcelos como candidato opositor al gobierno con la simpatía y el apoyo de profesores y estudiantes universitarios.

Desde esos años la Escuela Nacional de Jurisprudencia tenía ya una intensa participación, a través de sus egresados, en el sector hacendario y financiero de la administración pública, pues a instancias de los políticos de aquella época –los generales triunfantes de la revolución– los jóvenes egresados reclutados por sus maestros incursionaban en el estudio de las ciencias económicas y las ciencias sociales, disciplinas orientadas y sustentadas internacionalmente, a través de estudios de posgrado en el

²¹⁹ Margarita Olvera cita el artículo de Luis Sánchez Pontón, en *El Economista* de enero de 1929, que lleva el significativo título de “Expertos contra políticos”. Además, cita el artículo “La carrera de economista”, publicado en el medio citado, pero en febrero de 1929. Ibid, pp. 32-33

extranjero, con el propósito de formar a los futuros administradores públicos en las últimas y más modernas técnicas.

Fue Manuel Gómez Morín, quien fuera director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia y creador de instituciones²²⁰; diseñador de la propuesta que dio origen al Banco de México, en 1925, y un equipo de colaboradores entre los que destacan Jesús Silva Herzog, Daniel Cosío Villegas, Antonio Espinoza de los Monteros, Miguel Palacios Macedo y Eduardo Villaseñor, quienes crean dentro de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en la Universidad de México, algunas materias de economía, que a la postre serían la base para fundar la Escuela Nacional de Economía, ya en la UNAM, en 1935.²²¹

Lo anterior, nos permite mencionar a Sarah Babb, en *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*,²²² quien señala que la historia de esta profesión en México proporciona una visión de cómo las políticas económicas mexicanas – y las ideas que la formaron- fueron moldeadas por fuerzas (ideas y doctrinas) nacionales e internacionales. Ella aporta elementos para dejar claro que la carrera de economía en México nació, creció y tomó su actual forma debido a la importante presencia del gobierno mexicano en las actividades económicas del país.

En su trabajo, queda claro que en México, de 1950 a 1970 (y en los 30 años siguientes) la ciencia económica fue un principio dominante. Babb señala que la escuela de economía fue creada por individuos comprometidos con las ideas revolucionarias y que fue creada por y para el Estado revolucionario.²²³ De lo que sucedió en los cincuenta y sesenta, nos da cuenta José Luis Ceceña Cervantes en “La economía en México, 1950-

²²⁰ Manuel Gómez Morín participa también en la creación de la Escuela Bancaria y Comercial en 1929.

²²¹ En el trabajo ya citado de Margarita Olvera Serrano, se incluye el programa inicial de esta carrera en la Sección de Economía de la escuela Nacional de Jurisprudencia en 1929.

²²² Sarah Babb. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México, FCE, 2003, 394 pp.

²²³ Sin embargo, se deben matizar estas ideas y ubicar dos momentos: el del diseño de la carrera, incluyendo el diseño de la escuela, (realizado por colaboradores de Calles) que se da en el contexto del maximato, al que más allá de un discurso incendiario y una retórica revolucionaria, siempre se ha considerado de derecha, y un segundo momento, una vez desterrado Calles, ya funcionando la escuela, donde intelectuales del cardenismo conforman una masa crítica de profesores que simpatizaban con el marxismo y con otras ideas socialistas.

1975”²²⁴, quien comenta que en la Escuela de Economía de la UNAM en la década de los cincuenta, existe un auge por estudiar las cuestiones más importantes del desarrollo económico; surge así el interés por algunas de las obras pioneras en temas como: etapas del crecimiento, teoría del desarrollo económico, estrategia del desarrollo económico, el papel de la planificación en la economía, entre otros.²²⁵ El aparente *boom* del “milagro” económico por el que atravesaba México, propició que la primera mitad de los sesenta fuera el inicio del estudio y análisis sistemático sobre el desarrollo en México y los efectos sobre la distribución del ingreso que este propiciaba.

Había interés en el sector gubernamental y la preocupación estaba en el ambiente académico, nacional y extranjero, ya se había constituido un horizonte cultural que daría cobertura a una vasta producción de estudios que se difundirían durante las dos décadas siguientes: *El dilema del desarrollo económico de México* de Raymond Vernon (1963); *La democracia en México*, de Pablo González Casanova (1965) y *Bases para la planeación económica y social de México* (1965).

Este último, resultado y memoria del seminario que con el mismo nombre organizó la entonces Escuela Nacional de Economía en 1965. Destaca la realización de este seminario²²⁶ pues es un indicio claro de la preocupación que ya existía a nivel nacional entre los funcionarios del gobierno, académicos y jóvenes economistas por el tema de la planeación o la planificación. Muestra, además, el intenso tránsito de académicos a la función pública y viceversa lo que fue una constante en el periodo. Desde las instancias académicas se trataba de incidir en la propuesta de planeación para los gobiernos al inicio de cada sexenio, pues ya había pasado una década del primer programa formulado con la

²²⁴ José Luis Ceceña Cervantes, “La economía en México, 1950-1975”, *Las humanidades en México 1950-1975*. México, UNAM, 1978, 802 pp. Ver pp. 429-456.

²²⁵ Ceceña Cervantes menciona las siguientes: W. W. Rostow. *Las etapas del crecimiento*. Albert O. Hirschman. *La estrategia del desarrollo económico*. W. Arthur Lewis. *Teoría del desarrollo económico*. Oskar Lange. *La economía política del socialismo; El papel de la planificación en una economía socialista*.

²²⁶ Horacio Flores de la Peña, et. al. *Bases para la planeación económica y social de México*. Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía, UNAM, abril de 1965. México, Siglo XXI Editores, 1966. 269 pp. El seminario fue convocado por Horacio Flores de la Peña, Director de la Escuela Nacional de Economía, UNAM, Jorge Tamayo López Portillo, Emilio Sacristán Roig, Fernando Solana Morales y coordinado por Ricardo Torres Gaitán, Ifigenia Martínez de Navarrete y Mauricio Carril.

asistencia del Banco Mundial y existía la necesidad institucional en la élite burocrática de proponer las acciones gubernamentales a través de un plan o programa, lo que era atendido en la administración pública desde algunas instancias gubernamentales, como veremos más adelante. Los asesores ya querían tomar las decisiones políticas e implementar los cursos de acción que sugerían.

ii. La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales

Respecto a las ciencias sociales y a la sociología, también en el seno de la Escuela de Jurisprudencia, ya a finales de la década de los veinte existía también una efervescencia por su estudio y por constituir una escuela, sin embargo lo que se creó fue el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), fundado en 1930. Se tenía claro desde ese entonces que el Estado mexicano necesitaba hacer investigación y formar técnicos y se dio a la tarea de formar profesionales y estudiosos de la realidad social. De alguna manera, ya en 1939, esos esfuerzos fructificaban al publicarse la *Revista Mexicana de Sociología*.

Señala Margarita Olvera Serrano,²²⁷ que la Universidad Nacional era en los años cincuenta la única institución que contaba con un espacio dedicado a la investigación en ciencias sociales: el IIS, fundado con la finalidad de contribuir a la producción de un saber capaz de orientar la acción y de fundamentar los proyectos políticos derivados del triunfo de la revolución de 1910. Afirmar que: “La pretensión de sus líderes institucionales, generalmente abogados, fue orientar los procesos de transformación social, influir en la toma de decisiones políticas, ganar espacios para esta ciencia y, qué duda cabe, también obtener reconocimiento, pertenencia, prestigio, poder e influencia. Se trataba de convertir un saber racional sobre la sociedad en proveedor de criterios para la toma de decisiones políticas”.²²⁸

Producto del contexto internacional y del horizonte que resultó al comenzar a intervenir los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas, a partir de 1948

²²⁷ Margarita Olvera Serrano. “Sociología y cultura política en los años cincuenta. Los Congresos Nacionales de Sociología como representaciones de una disciplina inexistente”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Cultura Política., UAM-A, 2011.

²²⁸ Margarita Olvera Serrano. Op. cit.

surgen iniciativas promovidas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y por la UNESCO. El primero, tendiente a crear cinco comisiones económicas regionales con el objetivo de cooperar y ayudar a los gobiernos de la zona, siendo relevante para nuestro hemisferio la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El de la UNESCO, destinado a crear y desarrollar escuelas y centros de investigación en ciencias sociales en aquellos países en los que no existían, con la finalidad de producir conocimientos empíricos capaces de dar forma instrumental a las políticas de modernización que se fortalecieron en la región.

Es esta recomendación la que propiciará que algunos años más tarde, después de intensos debates, en 1951, el Consejo Universitario apruebe el proyecto presentado por Lucio Mendieta y Núñez mediante el cual se funda la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM, iniciándose las licenciaturas de Sociología, Ciencia Política, Diplomacia y Periodismo. Era evidente el esfuerzo institucional para formar cuadros profesionales que participaran en la administración pública mexicana en constante especialización y expansión.²²⁹

De las diversas carreras que se constituyeron, destaca la licenciatura en Ciencias Políticas²³⁰, la que en 1958 presentó cambios en su programa de estudio para poder incorporar lo relativo a la Administración Pública como especialización y desde ese momento se denominaría a la carrera como Ciencias Políticas y Administración Pública, esto ocurrió durante la gestión de Pablo González Casanova. Vale la pena señalar este punto, pues una de las razones de los intensos debates en la creación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas, fue que se trató de instituir en ella la carrera de administración pública, situación que no se logró por una férrea oposición de los representantes de la Escuela Nacional de Economía, quienes consideraban a la administración pública una disciplina inherente a la economía, y esencia de las finanzas

²²⁹ Respecto de la sociología, señala Margarita Olvera: se definió, sobre todo desde los años treinta, como una ciencia comprometida con la revolución, con la nación, con el progreso de la patria. En realidad los saberes que produjo en estos años lejos estaban de ser eficientes en términos instrumentales para la política, pero indudablemente tuvieron la capacidad de proveer de legitimación simbólica a una buena parte de sus proyectos ante los ojos de la sociedad y sus principales actores colectivos.

²³⁰ Ya en 1955 aparecía la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, ENCPS-UNAM

públicas, conviniéndose que la Escuela de Economía se quedaría con lo relativo a administración pública en su plan de estudios.²³¹

Previo a estos cambios y en el marco de la dinámica de la licenciatura en Ciencias Políticas, se publicó en la revista de la ENCPS el ensayo *La utilidad nacional de la Carrera de Ciencias Políticas*, en él José López Portillo, profesor de la licenciatura, la definía como carrera con dos polos: la investigación y la acción, y agregaba:

La Carrera de Ciencias Políticas resuelve un problema vocacional mucho más humano y colectivo (...) el que la siga con toda modestia, pero con toda conciencia, en la medida de su convicción y no para comer, porque ya tiene que ir comido, sino para vivir en una sociedad mejor, debe ir a las corporaciones, especialmente al sindicato, al gremio, al partido político y tender hacia su natural destino: el Estado, el puesto de elección o el puesto de designación.²³²

En otra parte del texto, López Portillo resume lo que también podría ser el espíritu modernizador de esos años: “o el político estudia o se estudia para político”. Está claro que en esa carrera universitaria se incluía la vocación y la responsabilidad y se preparaba para insertarse en el aparato público y en la racionalidad política; la racionalidad burocrática y la racionalidad tecnocrática.²³³ Era abogado de formación, catedrático de teoría del Estado, litigante, que se convirtió en funcionario público en 1959, bajo las órdenes de Guillermo Rosell de la Lama, en la flamante Secretaría del Patrimonio Nacional. No era un tecnócrata puro, pero tampoco un político tradicional (no tuvo puestos de elección popular, aunque sí encargos en el PRI), López Portillo llegaría a la presidencia en 1976-1982, después de haber sido Director General de la Junta Federal de Mejoras Materiales, Subsecretario de la Presidencia, Subsecretario del Patrimonio

²³¹ Véase: INAP, *Memoria Institucional, 1955-2010. Aniversario 55*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2010, 208 pp. Ver pp. 28 y 29, en particular el testimonio de Ricardo Torres Gaitán quien relata cómo unos años después en colaboración con Álvaro Rodríguez plantearon la incorporación de administración pública en Ciencias Políticas.

²³² Aparecen en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, en 1957, sendos artículos de Pablo González Casanova y de José López Portillo sobre *La utilidad nacional de la carrera de ciencias políticas*. Las referencias son tomadas del texto de López Portillo, publicado en versión facsimilar por el INAP en 1976, con Prólogo de Fernando Solana.

²³³ *La utilidad nacional de la carrera de ciencias políticas*, Op. Cit.

Nacional, Director de la Comisión Federal de Electricidad y Secretario de Hacienda y Crédito Público, todo esto entre 1959 y 1975.²³⁴

iii. El Instituto de Administración Pública (IAP)

En la administración pública mexicana y en la academia se procuraba estar al tanto y al día, no se tenía una posición aislacionista y se enviaban recurrentemente a jóvenes egresados a realizar estudios de posgrado al extranjero (EUA, Inglaterra, Francia, Holanda). Más allá de las intencionalidades y aspiraciones políticas, y quizá por ello, se trataba de formar especialistas técnicos para contribuir con racionalidad tecnocrática, al menos, a la atención de dos problemas, si no irresolubles, si muy complejos: hacia a dónde vamos y cómo hacerlo. En 1955, se funda el Instituto de Administración Pública, IAP (antecedente del INAP), sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, fundado en Bruselas, Bélgica en 1930. El IAP contribuyó a la formación de una élite burocrática ilustrada, pero en los juegos de la presidencialista política mexicana, también se pretendía *think tank*, escaparate y hasta trampolín en ese juego de “serpientes y escaleras” o “rueda de la fortuna” en que sexenalmente se convertía la administración pública mexicana, más allá de los intentos formales de institucionalización y profesionalización de la función pública.

En la publicación conmemorativa por el 35° aniversario de esa institución, se recuerda que desde que se pensó en la creación del Instituto, alentado siempre por el contexto internacional, aparecieron al menos dos posiciones iniciales: los tradicionalistas o legalistas que concebían a la administración pública desde una perspectiva de leyes y reglamentos; y los prácticos y operacionales que observaban a la administración gubernamental desde el punto de vista de la planeación, programación y dirección.

Entre los primeros se encontraban Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. Entre los segundos, Raúl Salinas Lozano, Gustavo Martínez Cabañas y Alfredo Navarrete.²³⁵ En lo que sí había coincidencia plena, es que se pretendía fundar un centro

²³⁴ José López Portillo. *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*. Fernández Editores, 1988. Dos tomos. 1293 pp.

²³⁵ Citado por Alfredo Navarrete en *Memoria Institucional 1955-1990. Edición Conmemorativa del 35 Aniversario*. México, INAP, 1990.

de administración donde los interesados podrían establecer procesos científicos sobre la administración pública: estudios, análisis, planteamientos, donde se buscaba estimular el intercambio de ideas y expresiones sobre la materia, así como estudiar y sugerir las medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de las oficinas gubernamentales.²³⁶

El grupo de los legalistas encabezados por Serra Rojas pretendía fundar una escuela de administración tomando como modelo la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia, pero los funcionarios de la SHCP consideraban que la adscripción de la escuela no podría ser otra que la propia Hacienda o la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Para evitar la pugna entre los grupos se decidió crear como asociación civil. Sin embargo, respecto de las relaciones con el gobierno, se estableció que el Instituto sería un organismo independiente dedicado exclusivamente a actividades científicas y técnicas. Rafael Urrutia Millán, miembro fundador, señala que en la UNAM era creciente la expansión de la ciencia administrativa e identifica que entre los fundadores del IAP había dos ramas: la primera, la de los que provenían del Banco de México o la SHCP. La segunda, las personas relacionadas con la UNAM y dependían de la Escuela de Economía o Derecho. En varios, se daba la situación que eran funcionarios públicos y eran catedráticos.²³⁷ De inicio, el IAP era un punto de convergencia de teoría y práctica: de racionalidad tecnocrática y racionalidad burocrática en el que ambas pudieron coexistir, si bien se tiene claro que la administración pública es un organismo político.²³⁸

El primer presidente del IAP (1955-1961) fue el eminente abogado Gabino Fraga e integran su Consejo distinguidos miembros de la élite burocrática de esos años pertenecientes al sector hacendario, financiero, economía y paraestatal: Antonio Carrillo Flores; Mario Cordera Pastor, Raúl Salinas Lozano, Alfredo Navarrete, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Álvaro Rodríguez, Ricardo Torres Gaitán, y otros 17 miembros fundadores.

²³⁶ *Memoria Institucional 1955-2010. Conmemorativa del 55 aniversario.* México, INAP, 2010.

²³⁷ *Memoria Institucional 1955-1990. Conmemorativa del 35 aniversario. Op. cit*

²³⁸ *Revista de Administración Pública*, No. 1, Enero-Marzo. México, Instituto de Administración Pública, 1956. Ver Editorial, pp. 3-4.

En 1956 aparece la *Revista de Administración Pública* (RAP),²³⁹ órgano del IAP, su director es Antonio Martínez Báez y presenta, entre otros, artículos de Antonio Carrillo Flores: “El Instituto de Administración Pública de México”, de Rafael Mancera Ortiz: “La administración pública en los Planes de Desarrollo Económico”, de Álvaro Rodríguez: “La formación de funcionarios públicos”, los que muestran los temas y preocupaciones del IAP en su inicio. Si bien el IAP nace como asociación civil, también son fundamentales los apoyos y subsidios gubernamentales a través de la SHCP, Banco de México y NAFIN. De la SHCP hay seis miembros, destacando el secretario Carrillo Flores, el subsecretario Mancera y tres directores generales: Enrique Caamaño, Rafael Urrutia Millán y Raúl Ortiz Mena. De la Secretaría de Relaciones Exteriores, participa Daniel Escalante y de la Comisión Nacional de Inversiones, su director, Raúl Salinas Lozano. De NAFIN hay dos integrantes, sobresaliendo Alfredo Navarrete; de la Secretaría de Economía cuatro integrantes, destacando el secretario Gilberto Loyo y el oficial mayor, Ricardo Gaitán. Están seis catedráticos, entre los que destacan Gabino Fraga, que lo preside; Andrés Serra Rojas, ex secretario del trabajo; Antonio Martínez Báez, ex secretario de Economía y Jesús Rodríguez y Rodríguez, Director en la SHCP.

Participan además representantes de la Comisión Nacional de Valores; de Almacenes Nacionales de Depósito; de Diesel Nacional y José Iturriaga, consejero de la Presidencia de la República. Además, el Consejo determinó que se invitaría al Presidente Adolfo Ruiz Cortines a ser el Presidente Honorario, lo que fue aceptado por el Ejecutivo.²⁴⁰ Independientemente que debe hacerse una investigación profunda sobre la historia institucional del ahora INAP, una somera revisión a las revistas (RAP) aparecidas en el

²³⁹ Cfr. *Revista de Administración Pública*, No. 1, Enero-Marzo. México, Instituto de Administración Pública, 1956. En su texto, Antonio Carrillo Flores, señala que el IAP como organismo tiene finalidades propias y responde al esfuerzo que están empeñadas en alentar el cultivo de las distintas ciencias que se ocupan de la administración pública y señala que la presencia de algunos funcionarios en la junta no tiene otro propósito que mostrar el interés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y ofrecerle toda la colaboración a su alcance.

²⁴⁰ *Revista de Administración Pública*, No. 1, Op. Cit. En la etapa inicial es notorio el predominio de dependencias del sector central (SHCP, Economía, Relaciones Exteriores) situación que se va a manifestar en su Consejo y miembros fundadores lo que marcará de origen el perfil que en esos años tendrá el Instituto, pues predominan los licenciados en derecho, si bien ya varios de ellos con especializaciones y posgrados en economía o ciencias administrativas. Véase *Semblanza de los miembros fundadores y del Consejo de Honor del INAP*. México, INAP, 2010. 101 pp.

periodo 1956-1970 nos indican cambios, tensiones, suspensiones, silencios y algunas permanencias en el concepto y en el discurso de esa parte de la cultura política de la élite burocrática del “desarrollo estabilizador”.²⁴¹

Considero que la fundación del IAP obedecía a las influencias del contexto internacional, el “espíritu de los tiempos” impregnado de racionalidades tecnocráticas, contribuyó a delinear también la cultura política imperante, pues con la especialización, por ejemplo, emergían claramente, por una parte elementos de la subcultura aspiracionista (sistema de creencias, cultura y saberes institucionalizados), y por otro de la subcultura de la responsabilidad (normas, jerarquías, instituciones,) y la élite burocrática no sólo se formaba e informaba sino también se especializaba.

Respecto de la planeación y la administración pública, las prácticas prevalecientes en la política y en el aparato público, estuvieron definitivamente determinadas por ese principio dominante que conocemos como presidencialismo mexicano, praxis que será modificada (fortalecida y acotada) por la racionalidad tecnocrática para beneficio de su causa y de sus adeptos, en cuanto a los contenidos, respecto a lo formal predominaba la racionalidad política, pero se enunciaba crecientemente la racionalidad tecnocrática. La creación del IAP no fue la excepción, aunque se constituyó como asociación civil, y contó con la anuencia y favor del presidente Ruiz Cortines, como ya se comentó, fue un espacio para la disertación sobre estos temas cobijados por la presidencia de la república, y origen, fue destino.

iv. Implementación de nuevas corrientes disciplinarias en la administración pública. El nacimiento de las ciencias de política en los Estados Unidos de América. Surgimiento de la disciplina de la política pública y su recepción en México.

²⁴¹ Durante el periodo presidido por Gabino Fraga, de 1956 a 1961, se había anunciado una periodicidad trimestral, pero sólo aparecen 15 números. En ellos, además de los Estatutos en el número inicial, se incluyen los informes bianuales del presidente del consejo y diversos temas relevantes en ese momento: un número monográfico sobre la *Ley de Secretarías de Estado*, que apareció al inicio del gobierno de Adolfo López Mateos y que fue motivo de conflictos y pugnas entre la SHCP y la Secretaría de la Presidencia, creada por esa ley; una historia de la SHCP; la descripción de la Comisión Nacional de Inversiones, entre otros muchos artículos.

Si bien nos habíamos ocupado sólo del contexto mexicano es muy importante voltear la mirada a lo que también en los años 50 ocurría en la academia norteamericana y sus efectos en la internacionalización de corrientes disciplinarias que han impactado a la teoría y práctica de la administración pública en México.

Luis F. Aguilar Villanueva²⁴², ha señalado que antes que las ciencias de políticas tomaran forma académica y profesional en los EUA, a mitad de la década de los cincuenta del siglo pasado, el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales no había sido objeto de estudio. Comenta que en las ciencias sociales no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas, y que explicara la manera como los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos y aclarara cuáles eran los criterios que seguían para decidir las acciones que consideraban apropiadas para resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados:

Tampoco se disponía de estudios probados que señalaran las formas en que los gobiernos se relacionaban con las organizaciones de la sociedad económica civil y política a lo largo del proceso decisorio y que mostrara si este tipo de relaciones favorecía o dificultaba que las decisiones del gobierno fueran apropiadas y eficaces para realizar las aspiraciones sociales de beneficio público. El proceso decisorio de las políticas (*the policy decision-making process*) era objeto de opinión, según los intereses políticos en juego, pero no era objeto de conocimiento: no se sabía fundamentalmente como se desarrollaba y concluía la decisión, ni cómo y por qué permanecía o cambiaba con el tiempo. El interés y el objeto de conocimiento de la ciencia política era única o principalmente la legitimidad política del gobierno, relacionada con la estructura y funcionamiento del régimen político (sistema electoral y de partidos, composición de los poderes públicos, sus normas de relación, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos y otros), pero no el

²⁴² Luis F. Aguilar Villanueva, doctor en filosofía, estudioso de Max Weber, catedrático en la UNAM, ITAM, COLMEX, UAM-X, U de G y politólogo por vocación que desde la segunda década de los años ochenta del siglo XX, se convirtió en analista del surgimiento de las ciencias de políticas en Estados Unidos de América (EUA) y analista pionero del estudio de las políticas públicas en México. Ha sido subsecretario de la SEGOB, presidente de la Fundación Siglo XXI (antes IEPES, y actualmente Fundación Colosio del PRI). Integrante del Consejo del INAP, representante de México en la ONU en temas de administración pública y gobernanza.

proceso mediante el cual el gobierno legítimo diseñaba, deliberaba, decidía y llevaba a cabo sus acciones directivas.²⁴³

Afirma Aguilar Villanueva que en los EUA, la disciplina de la administración pública de entonces, tampoco tenía como objeto de conocimiento el proceso por el cual el gobierno elaboraba sus decisiones y decidía la política pública, pues la administración se entendía tradicionalmente como la actividad que se encarga de organizar la forma como habrían de ejecutarse las decisiones del gobierno a fin de ser eficaces, pero no del proceso mediante el cual las decisiones son elaboradas, la que es actividad exclusiva de la cúpula directiva y cuyas decisiones son vinculantes con los administradores.

En suma, a la ciencia política le importaba el ascenso, la instauración y la acción legítima de gobierno, pero no el proceso decisorio directivo del gobierno y su eficacia, mientras que a la administración pública le importaba el cumplimiento eficaz de las decisiones de gobierno pero no su elaboración ni la corrección de su elaboración. La evaluación era un concepto desterrado del quehacer político y de la administración pública.

Sin mencionar el contexto de posguerra, de “Guerra Fría” y de luchas anticoloniales²⁴⁴, Aguilar Villanueva comenta que las políticas públicas surgen para llenar este vacío de conocimiento (el proceso de elaboración), para conocer cómo se toman las decisiones de gobierno (bajo cuáles supuestos, cuáles consideraciones y procedimientos, cuál interacción entre los actores...) y para saber si se toman con base en datos, análisis y cálculos racionales, que incrementen la eficacia de la acción decidida, o si en cambio se sustentan en otros criterios. Señala Aguilar Villanueva: “Bajo la premisa fundada de que el

²⁴³ Luis F. Aguilar Villanueva. (Compilador). *Política Pública*. México, Biblioteca básica de administración pública (BBAP DF), Siglo XXI Editores, 2010. Ver p. 19.

²⁴⁴ Se considera a Harold Lasswell padre fundador de las ciencias de política en los EUA, en la posguerra (1946-1949). Laswell es también un teórico de la teoría de las élites. Su propuesta, se da en el contexto de la realidad norteamericana de comienzos de la década de los cincuenta y es el resultado de casi veinte años de trabajo en distintos lugares y diversas direcciones y que, entre otras determinantes, queda marcado por la investigación aplicada requerida en la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y la modernización, entendida ésta como un horizonte emergente para el desarrollo e incursión del capital en países en reconstrucción (Europa occidental); ex colonias en Asia y África, principalmente, así como el relanzamiento de Latinoamérica. Ver Luis F. Aguilar Villanueva, *el Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Porrúa, 1991. Estudio introductorio.

conocimiento es fundamental para que las decisiones sean eficaces, la disciplina de la política pública, surge con el objetivo de conocer la manera en que toma forma el proceso de decisión de gobierno y de saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto”.²⁴⁵

Señalará Aguilar Villanueva que desde la fundación de la esta nueva disciplina, instaurada e impulsada por Harold Lasswell²⁴⁶, la política pública, fue entendida en modo multi e interdisciplinario como “ciencia de políticas” (policy sciences), que se interesó por la idoneidad causal de la política pública para realizar sus propósitos, por la eficacia directiva del gobierno, que es posible sólo mediante conocimiento científico.²⁴⁷ La

²⁴⁵ Luis F. Aguilar Villanueva. (Compilador). *Política Pública*. Op. Cit.

²⁴⁶ El texto fundador es obra de Harold D. Lasswell y D. Lerner, *The Policy Sciences; Recent Development in Scope and Method*, Stanford University Press, 1951. Una síntesis muy apretada de lo referido por Laswell está en su trabajo “La orientación hacia las políticas”, que desde mi perspectiva es fundante y es la manera como fue constituyendo un nuevo saber institucionalizado desde las ciencias sociales, pero que se denominará ciencias de las políticas. Señala él: a) Las ciencias sociales norteamericanas se desarrollaron notablemente en entreguerras, caracterizándose esto por el perfeccionamiento del método: del método cuantitativo; b) Las ciencias de las políticas: son el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado; c) El proceso de toma de decisiones y la elección que implica necesariamente el enfoque de políticas, no significa que el científico abandone la objetividad, por el contrario, la aplicación del método garantiza esta. El científico estará obligado a elegir y valorar los problemas que conduzcan a la obtención de metas valorativas; d) Se logró mejorar la eficiencia para elaborar observaciones y procesar datos. Debido a esto, se toma el método como ya dado y se busca aplicarlo en problemas que tengan relevancia en el diseño de políticas; e) Debido a la inestabilidad de los indicadores disponibles para dar una definición operacional de los términos clave, es necesario el desarrollo de instituciones especializadas que observen las transformaciones mundiales e informen acerca de ellas [proceso que es intenso a partir de 1944 y durante la década siguiente]; f) El marco de referencia del estudio de las políticas hace necesario que se considere el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo). Esto obliga a utilizar modelos especulativos del proceso revolucionario mundial de la época y sitúa las técnicas de cuantificación en un lugar respetable, pero subordinado; g) Es posible que las ciencias de las políticas busquen aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia y se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos. La síntesis y la enumeración son mías, realizadas a partir del resumen de Lasswell en la última parte de “La orientación hacia las políticas”, recogido en Luis F. Aguilar Villanueva (Estudio introductorio y edición), *El Estudio de las Políticas Públicas*, pp. 102-103.

²⁴⁷ La pregunta que la disciplina quería resolver, en palabras de Lasswell, era “cómo aumentar la función *inteligencia*, para aumentar la racionalidad de la política”. Luis F. Aguilar Villanueva. (Compilador). *Política Pública*. Op. Cit., p. 20.

racionalidad a la base de las decisiones políticas. De origen, la disciplina tuvo dos objetivos:

El conocimiento **de** la política pública; es decir, conocer la manera en que una política (de salud, educativa, urbana, agropecuaria, ambiental) ha evolucionado con el tiempo, el saber cuáles son los factores que explican por qué se ha desarrollado con esos objetivos instrumentos, actores y a qué factores se deben los cambios que para bien o para mal ha experimentado a lo largo de los años. 2) El conocimiento **en** la política pública, es decir, emplear los métodos y resultados del conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que influyan o incidan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su corrección o eficacia.

Ambos objetivos se enlazan y tienen como propósito final fomentar y asegurar la calidad informativa y analítica de la decisión de la política pública, y en consecuencia, mejorar la capacidad directiva del gobierno.

Para Aguilar Villanueva, desde su origen, la disciplina puso el énfasis en la *eficacia* de la política pública y, por lo tanto, en su dimensión cognoscitiva más que en su dimensión política institucional. La propensión de la disciplina hacia un conocimiento de índole técnica (“razón instrumental”) se debe a que la dimensión institucional de las decisiones de política de gobierno –la legitimidad del gobernante y la legalidad de su actuación– no constituía un problema y se consideraba asegurada en las condiciones del Estado democrático norteamericano o bien, porque los aspectos institucionales eran ya objeto de la ciencia política o jurídica, que estudiaban la legitimidad de la acción del gobierno.²⁴⁸

Recapitulando, el foco cognoscitivo de la disciplina no es la *validez institucional* el régimen o de la acción del gobernante, sino la *validez directiva* de las decisiones del gobernante, su capacidad técnica para realizar los objetivos sociales buscados. Dicho en términos tradicionales, el interés de conocimiento de la disciplina de la política pública no es la legitimidad política del gobernante por su institucionalidad sino por su inteligencia y

²⁴⁸Ibid p. 20.

la eficacia de sus decisiones: por sus resultados y rendimiento social. Se requiere un gobierno conocedor: experto, además de legítimo.

Lo anterior es la médula del pensamiento tecnocrático y se comenzaba a socializar en los centros institucionalizados del saber en los EUA, donde desde esas fechas asistían estudiantes de posgrado mexicanos.

La disciplina de la política pública, da por segura la validez institucional de las decisiones del gobernante, en tanto se enmarcan en los valores políticos del Estado de derecho y del régimen democrático, pero no así su validez científica y técnica.

Aguilar Villanueva considerará que fue correcto que la naciente disciplina se denominara, como la designa Lasswell específicamente, "ciencias de las políticas de la democracia" (*policy sciences of democracy*) y se concibiera como un conjunto interdisciplinario de disciplinas a las que les importa que el gobierno democrático incorpore métodos, teoremas y tecnologías en sus decisiones para estar en condiciones de resolver los problemas sociales y generar bienestar a los ciudadanos sin excepción. Agrega: "Al momento de gobernar, importan las ciencias y las tecnologías que habilitan que el gobierno democrático tenga eficacia directiva y no sólo las instituciones democráticas. Ciencias y no solo instituciones, conocimiento y no sólo leyes".²⁴⁹

Al parecer, la novedad del planteamiento se entendió cabalmente en la década de los cincuenta, en plena Guerra Fría, cuando emergía y propagaba el socialismo real y se comparaba con los regímenes democráticos por su eficacia directiva. Entonces, se tenía que plantear la superioridad de la democracia en el terreno concreto del proceso de gobernar, de los aspectos instrumentales y del rendimiento social de las decisiones. Ya desde esos años, señala Aguilar Villanueva, la política pública –estudio, hechura, implementación y evaluación–, aunque no se mencionara era la alternativa a la planificación estatal y, afirma, que en las democracias liberales el "gobierno por políticas" es el modo propio de gobernar y de imprimir la "razón instrumental".

En suma, la posibilidad de que la democracia se afirmara internacionalmente y gozara de confianza ciudadana dependió de los resultados de su

²⁴⁹Ibid, p. 22

gobernanza por políticas, las que muestran que en términos de desarrollo social y crecimiento económico tienen un impacto mayor y más sostenido, mientras que la gobernanza por planes centrales de un gobierno dominante e impositivo, no tienen un impacto equivalente al referido.

Para Aguilar Villanueva, este crucial problema político relativo a la productividad y eficacia social de la democracia, es al que quiere dar respuesta la disciplina de la política pública.²⁵⁰ Aparecía con claridad la justificación para que irrumpiera en el escenario político la tecno burocracia.

Él señalará que la novedad e importancia del enfoque de la política pública en los EUA y en los países occidentales hizo que la disciplina, después de las obligadas aclaraciones, discusiones y negociaciones con los saberes establecidos de la academia, se expandiera con rapidez y tuviera aceptación. Surgieron cursos, programas de posgrado, departamentos y centros de investigación en las universidades en sintonía con una expansión notable de las políticas sociales de los gobiernos a partir de los años cincuenta.

Al desarrollarse la disciplina aparecieron diversos enfoques y corrientes en los que la disciplina económica se colocó como la referencia, lo que no dejó de suscitar polémicas. El primer efecto de la evolución de la disciplina fue la pérdida de su carácter multi e inter disciplinario, que fue sustituido por el enfoque unidisciplinario del análisis económico, bajo el supuesto que acentuaba la racionalidad y la eficiencia.

La atención se centró en el gasto de las políticas, particularmente las sociales, hasta el punto que la disciplina abandonó su nombre original y llegó a llamarse “análisis de políticas” (*policy analysis*). En el nuevo enfoque las consideraciones de costo-eficiencia de las políticas públicas fueron primordiales, por encima de la eficacia social de las políticas, cuyas fallas y fracasos no se atribuían al análisis sino a la gestión administrativa o al desempeño incorrecto de los servidores públicos.

Aguilar Villanueva consideraría que el dominio de la perspectiva de la eficiencia económica en el análisis y diseño de las políticas públicas fue favorecido por la crisis fiscal que experimentaron los Estados sociales en la década de los 70 y los 80, que los llevó a

²⁵⁰ Ibid, p. 23.

establecer obligadamente políticas de estabilización y ajuste para reordenar las finanzas públicas y cumplir con la función estatal de cumplir con las funciones públicas.

No lo menciona, pero los introductores de una oleada conceptual que favoreció el estudio, hechura e implementación de políticas públicas en los países occidentales, desarrollados o no, fueron, desde finales de los ochenta y en los noventa, los organismos financieros internacionales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, mediante los componentes de capacitación y de asistencia incluidos en los programas financiados por créditos externos, además de los centros académicos de élite en Norteamérica, principalmente, quienes determinaron las directrices a seguir a los países que requerían sortear la crisis de esos años.

En México, el estudio de las políticas públicas se convirtió en un *boom* a comienzos de los años noventa: además del referido Aguilar Villanueva, destacan José Luis Méndez Martínez, Peter DeLeón y Nicolás Pineda, quienes han escrito importantes análisis y contribuciones al conocimiento de la disciplina. El corpus documental sobre este tema es abundante y ha crecido bastante en México a partir de la década mencionada. Asimismo, se puede decir que sobre el campo de las llamadas políticas públicas existen varias corrientes de pensamiento, en nuestro país cada una de ellas se ha manifestado a través de distintos centros académicos y desde la perspectiva individual de alguno de sus estudiosos.

La divulgación de este tema se fue dando mediante artículos en revistas especializadas, nacionales y extranjeras, lo más importante es lo producido por Luis F. Aguilar Villanueva²⁵¹ y José Luis Méndez Martínez²⁵².

²⁵¹ Cuyas cuatro antologías con sendos estudios introductorios se consideran en el ámbito académico ya como un “clásico”, me refiero *El estudio de las políticas públicas*; *La hechura de las políticas*; *Problemas públicos y agenda de gobierno* y; *La implementación de las políticas*, publicados en México, entre 1992 y 1993.

²⁵² José Luis Méndez Martínez, es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, donde coordina el Programa de Ciencia Política y Administración Pública. Sin ser tan conocido por el público en general como Aguilar Villanueva, desde comienzos de los noventa, ha realizado intenso trabajo de investigación, participando en la difusión de la disciplina, su vinculación con la administración pública, y en su estudio y puesta en práctica, en particular respecto del Servicio Profesional de Carrera en México. Sus compilaciones y colaboraciones en *Foro Internacional* (COLMEX) y *El Cotidiano* (UAM-A) han sido importantes. Recientemente coordinó el Tomo XIII *Políticas Públicas*, publicación inscrita en la colección *Los grandes problemas de México*, publicada por el COLMEX en 2010²⁵², en el cual se hace un

Este interés comenzó en México en la segunda mitad de los años ochenta, cuando se hizo evidente el agotamiento del patrón de gobierno que el Estado mexicano con visibles rasgos autoritarios había seguido durante décadas: dirigismo y proteccionismo económico; centralismo; laxa legalidad y oportunismo legal; corporativismo y populismo y politización de la administración pública.²⁵³

Para Aguilar Villanueva, la recepción de la disciplina en México prestó mayor atención al *momento gubernativo de la democracia* que no podía ser descuidado por el *momento electoral de la democracia* aunque este, resultaba más llamativo y popular. Sin duda, interesaba un gobierno representativo y legal, pero también uno que mostrara dirección competente y eficaz.²⁵⁴

Considera él que la categoría de lo público introdujo un incómodo ruido cultural y político, puesto que no puede ser de ningún modo sinónimo de lo nacional ni de lo popular, particularmente, si estas nociones sofocan o afectan el valor del mundo privado y son utilizadas como soporte de justificación de autoritarismos y totalitarismos.

Aguilar Villanueva hace un señalamiento muy importante (no sin optimismo) al vislumbrar que aparece ya un nuevo paradigma en la administración pública, pues se comienza a mencionar y a generalizar en los círculos altos de la función pública, entre la élite burocrática la propuesta de “gobierno por políticas” que cuestionó frontalmente al “gobierno por planes”, que prevalecía normativamente en el país en los ochenta y se había convertido en norma constitucional a partir del inicio de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado.

Esto sucede durante la administración 1994-2000, de Ernesto Zedillo, aunque la divulgación fue mínima, para ubicarse en el primer plano al inicio de la administración siguiente, la de Vicente Fox, cuando hasta se establece, por acuerdo presidencial, la Oficina de Políticas Públicas al interior de la Presidencia de la República, aunque hubo más discurso que hechos.

balance, casi a 20 años de la aparición de la disciplina y su instrumentación por el gobierno mexicano. También ha publicado en la Biblioteca Básica de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, donde su trabajo más reciente es *Liderazgo político* (2013).

²⁵³ Luis F. Aguilar Villanueva, (Compilador). *Política Pública*. Op. cit.

²⁵⁴ Idem, p. 26.

Afirma Aguilar Villanueva, que a diferencia del nacimiento en EUA, la recepción mexicana de las políticas públicas –y muy probablemente en Latinoamérica también– se caracterizó por enlazar desde el inicio la dimensión institucional y la científico técnica de la decisión gubernativa.²⁵⁵ Esto significó desde el inicio, exigir la naturaleza pública de la política, de las políticas y del poder público, así como exigir eficiencia directiva al gobierno, que sólo podría lograrse si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales. Desde su origen, política pública articula institucionalidad y ciencia y tecnología, pero en el caso mexicano, en un entorno adverso, en más de un sentido.

Aguilar Villanueva considerará que el proyecto cognoscitivo y profesional de las políticas públicas fue así, por un lado, una denuncia de las distorsiones públicas del régimen autoritario y, por otro, una propuesta acerca del modo propio de gobernar de las democracias y de su mejora permanente.

Ya se comentó que este autor peca de optimismo, y es que se podría afirmar que la recepción sobre políticas públicas, fue lenta, muy lenta, debido a que chocaba frontalmente con prácticas y estilos de gestión más cercanos al manejo político propio del Estado intervencionista y su difusión por la academia se veía con sospecha o “mero rollo” y se consideraba un exceso de racionalidad tecnocrática, concepto que para algunos, era “mencionar la sogá en casa del ahorcado” y de entrada parecía una disciplina elitista y hasta sólo moda.

No obstante, Aguilar Villanueva se empeñaba con denuedo en su promoción y difusión y en insertarla en distintos ámbitos, espacios y foros. Quizá esto explique que él haya sido designado presidente de la Fundación Siglo XXI, sucedánea del IEPES del PRI, institución que fue posteriormente sustituida por la Fundación Colosio.²⁵⁶

²⁵⁵ Ibid, p. 27.

²⁵⁶ Se sabe que uno de los inconvenientes de historiar el presente es que los procesos no cierran pronto y estén abiertos para eternas memorias, sin embargo a medida que pasa el tiempo, los procesos continúan, fluyen y parecen irse completando, esto viene al caso porque en 2014, al inicio del año, la Fundación Colosio –se señala en su portal que comprometida con la transformación del PRI– anunciaba la creación de la Maestría en Gobierno y Política Pública. Tuvieron que pasar 20 años para que en ese instituto político se introdujera el tema. Los tiempos cambian. <http://fundacioncolosio.mx/fundacion/historia/>

Es necesario dimensionar y matizar, las afirmaciones de Aguilar Villanueva, pues si bien es cierto que la recepción al *corpus* teórico sobre política pública fue creciendo y reproduciéndose paulatinamente hasta ser aceptado con plenitud en el ámbito académico mexicano desde 1987, cuando se formó como posgrado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)²⁵⁷, y a partir de ahí, a la fecha, se difundió y ya está incluida como posgrado o como materias insertadas en los programas de estudio de institutos y universidades mexicanas que imparten ciencia política y/o administración pública.

Debe destacarse que desde la fecha mencionada y durante la última parte de la primera década del siglo XXI, algunas de las instituciones, públicas y privadas, más prestigiadas del país la tienen inserta en algún programa o ya tienen estudios de maestría y doctorado en políticas públicas (UAM Xochimilco, El Colegio de México, CIDE, FLACSO, ITESM, Universidad de Guadalajara, UAEM, Universidad Panamericana, entre otras).

Sin embargo, la inserción e implementación en la administración pública federal, en los hechos, no ha sido tan clara, aunque haya evidencia de que en el discurso gubernamental se hubiera mencionado, por Pedro Aspe, Titular de la SHCP, desde 1992, y en las administraciones 1995-2000; 2000-2006; 2006-2012, aparezca su denominación en los planes nacionales de desarrollo de esos periodos.²⁵⁸

Antes de pasar a ubicar qué ha pasado con la instrumentación e implementación de las políticas públicas en la administración pública mexicana en la última década del siglo XX y en la primera del siglo XXI, será necesario indagar cómo se fue dando esa aparición de la propuesta teórica de la política pública en las licenciaturas y posgrados de administración pública en los principales institutos y universidades mexicanas, públicas o privadas, identificando, en las licenciaturas de Ciencia Política y en la de Ciencia Política y

²⁵⁷ Luis F. Aguilar Villanueva autor de la *Colección de Antologías de Política Pública*, aquí mencionados, reconoce en la “Presentación”, de cada uno de los tomos, que a través de las gestiones y esfuerzos de Javier Beristáin Iturbide, entonces Rector del ITAM, se debe que en esa institución académica se haya creado, en 1987, la primera Maestría en Políticas Públicas de México. Ver p. 11. Sin embargo, se debe destacar que actualmente, en la página web de esa institución se ofertan 11 maestrías, pero ya no se incluye la de Políticas Públicas. Ver <http://www.itam.mx/posgrados/mediosdigitales/> Consultada en septiembre 2013.

²⁵⁸ Es importante reiterar que incluso en el sexenio del presidente Vicente Fox, existió al interior de la Presidencia de la República, la Oficina de Políticas Públicas, de la que fue titular Eduardo Sojo, actualmente titular del INEGI.

Administración Pública, al vehículo que durante la década de los noventa facilitó la inserción del *corpus* teórico de las políticas públicas y los componentes que la integran.

Ya se mencionó que la primera generación de egresados de ciencia política y administración público salió de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en 1958, instancia que había fundado en 1951 la licenciatura en ciencia política. Fue Fernando Solana Morales, ex secretario de Comercio; de Educación Pública y de Relaciones Exteriores, entre otros cargos, el primer egresado. Como hemos visto, en los años 60 la administración pública mexicana comenzó a crecer debido al incremento de empresas públicas, y surgió entonces, una gran oferta de puestos públicos.

Es en los años de esa década, cuando la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM es la única instancia de formación de estos profesionales, canalizándose los egresados al sector central o al sector paraestatal de la administración pública de entonces. No obstante no podemos perder de vista que las principales fuentes de reclutamiento para funcionarios públicos eran las escuelas de economía de todo el país, siendo preponderante la UNAM, por su número, hasta la mitad de los setenta y el ITAM, por su origen y vínculos de reclutamiento con el sector hacendario y financiero, a partir de esa fecha.

No se puede dejar de mencionar que el afán de “racionalidad tecnocrática” comenzado a mediados de los sesenta e intensificado e incrementado en el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, tuvo su correlato en la creación de nuevas instituciones de educación superior que vinieron a engrosar el sistema institucionalizado de pensamiento abocado a la administración pública.

Quizá el caso más notorio, es la creación, por voluntad presidencial²⁵⁹, del Centro de Docencia e Investigación Económica (CIDE) fundado en 1974²⁶⁰, con el propósito explícito

²⁵⁹ En el sexenio del presidente Echeverría (1970-1976) y en el marco de la actuación de las dictaduras militares latinoamericanas, México fue lugar de abrigo para exiliados y desterrados: guatemaltecos, brasileños, uruguayos, chilenos, argentinos, principalmente, el entorno de solidaridad creado en esos años así lo permitían y se dio acogida a intelectuales de todos esos países, lo que después propiciaría el buscarles espacios para que continuaran su tarea y enriquecieran la vida cultural y política mexicana. En ese contexto el presidente Echeverría creó el Centro de Estudios Superiores del Tercer Mundo (CEESTEM); atrajo a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y en un símil con la Casa de España, resultado del exilio español, promovió la Casa de Chile y dio particular cobijo al exilio chileno, cuyos personajes más

de formar estudiantes de posgrado y egresados en Economía que no pasaran por la convulsa, crítica, ideologizada e inmanejable UNAM (herida como la sociedad civil, por los acontecimientos de 1968), que ya no estaba tan asociada a los fines de la administración pública gubernamental. En el CIDE, también se fundó la Maestría en Administración Pública.²⁶¹

A partir de esa década el *boom* por estudiar ciencia política y administración pública es notorio, pues en un estudio donde se analiza la evolución de la matrícula de las licenciaturas en ciencia política y administración pública en México, realizado por Alejandro Villagómez y Jennifer Farías, se menciona que es en 1975, con la creación de esta carrera en la Universidad Autónoma de Nuevo León, cuando se empieza a ofrecer el programa en otras universidades y, a partir de 1977, cuando aparece el programa en una universidad privada (Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla).²⁶²

connotados (funcionarios de CEPAL, ILPES, FLACSO o políticos de la Unidad Popular Chilena y del gobierno de Salvador Allende) ocuparon puestos académicos en la UNAM, UAM, COLMEX, BUAP, pero existe grato recuerdo y particular impronta y aporte de su estancia en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Ver: Claudia Rojas Mira. *El exilio político chileno. La casa de Chile en México (1973-1993), una experiencia singular*. Tesis de doctorado. Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Humanidades, 2013. http://190.98.219.232/~tesisdh/Tesis_PDF/Tesis%20Rojas%20Claudia.pdf

²⁶⁰ Refiere la Dra. Trinidad Martínez Tarrago, fundadora y primera directora del CIDE, que el proyecto académico fue propuesto por la presidencia de la república (Luis Echeverría) a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuyo titular era Horacio Flores de la Peña. Comenta que en él, tuvieron lugar destacado exiliados de diversos países latinoamericanos. Recuerda por su apoyo a María Concepción Tavares, brasileña, y a Luis Maira, Chileno. En el CIDE, también estuvieron más intelectuales chilenos connotados como Pedro Vuskovic, Miguel Insunza y Jacobo Schatan, entre otros. Para la fundación del CIDE, ver: “Orígenes y creación del CIDE Entrevista a Trinidad Martínez Tarrago”, Entrevista realizada por el Maestro Lucino Gutiérrez Herrera, Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-A; la transcripción y edición estuvo a cargo de la Maestra Elvira Buelna Serrano; Profesora-Investigadora del Departamento de Humanidades de la UAM-A. *Revista Análisis Económico*, Núm. 43, vol. XX Primer cuatrimestre de 2005. UAM

²⁶¹ Actualmente denominada Maestría en Administración y Política Pública (MAPP). Ver temario del curso “Métodos para el análisis de políticas públicas”, en el cual se busca que el estudiante sea capaz de traducir asuntos de política en preguntas de investigación y utilizar diversos métodos para responderlas. A la vez, se busca formar actores informados y críticos de la investigación sobre política pública, así como desarrollar su capacidad para construir propuestas de investigación.

http://mapp.cide.edu/documents/78861/90191/mapp-metodos_para_analisis_de_politicas_publicas.pdf

²⁶² Alejandro Villagómez y Jennifer Farías. “Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en ciencia política y administración pública en México, 1974-2007”. *Política y Gobierno*. CIDE. Volumen XVI, núm. 2, segundo semestre de 2009, pp. 385-409. El trabajo de Villagómez y Farías es un análisis sobre la evolución y el comportamiento de la matrícula y nuevos ingresos para las carreras de Ciencias Políticas y Ciencias Políticas y Administración Pública en México en el periodo 1974-2007. Algunas de las conclusiones más relevantes son: 1) Se destaca un aumento en la matrícula en el caso de Ciencias Políticas y Administración Pública, en gran medida por la expansión de instituciones privadas que la imparten en los

Por otra parte, comenta María del Carmen Pardo que en 1982, El Colegio de México inició la licenciatura en administración pública dentro del Programa de Estudios Internacionales. Ella señala que en el plan de estudios, en su primera versión, se incorporó la idea de una formación humanista con el conocimiento de ciertas herramientas técnicas. Ya se tomaba distancia de la tradición propiamente jurídica y se incluía un sólido tronco económico administrativo, en equilibrio con el componente político y las circunstancias históricas. Añade que en los 90 se hicieron modificaciones al primer plan buscando resaltar los componentes de legalidad, eficiencia y politicidad (sic).²⁶³

Volviendo al estudio de Villagómez y Farías, se puede constatar que el crecimiento de las licenciaturas en Ciencia Política y en Ciencia Política y Administración Pública fue muy grande, pues para 2007 la licenciatura en Ciencias Políticas podía estudiarse en 23 universidades e institutos en el país. Sin embargo, observan que, aproximadamente 70 por ciento de las universidades registradas en la ANUIES ofrece esta disciplina en un programa conjunto con Administración Pública, sumando para ese 2007, 31 instituciones.

C. Configuración de una administración pública para el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar social, 1946-1982. La atención de demandas sociales y crecimiento del aparato público.

Planeación del desarrollo. Configuración de un horizonte cultural en la posguerra

Ya se mencionó que la planeación del desarrollo tal y como se implantó en los países capitalistas hasta antes de la inserción del paradigma neoliberal, tiene su origen, parte en el socialismo -la planificación estatal- y parte en las ideas económicas modernas expresadas en la contabilidad nacional, en las teorías keynesianas y en la política

últimos años. 2) Los autores observan un aumento de programas en provincia, así como una creciente participación de mujeres. 3) El análisis sugiere que el contexto político resulta relevante en la elección de Ciencias Políticas, mientras que la importancia del Estado [y sus fines] es útil para explicar las fluctuaciones en los nuevos ingresos de Ciencias Políticas y Administración Pública.

²⁶³ María del Carmen Pardo. "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina" *Foro Internacional*, Vol. 33, núm.1 (131), México, El Colegio de México, 1993 pp. 12-29. Ver, pp. 18-19. La licenciatura en Política y Administración Pública, fue establecida en 1998 al modificarse el plan de estudios, en el cual ya se encuentran materias relativas al análisis, diseño y evaluación de las políticas públicas. El diseñador de este programa fue José Luis Méndez Martínez Ver: http://cei.colmex.mx/Admon_Publica.html

anticíclica en general y se caracterizó porque trataba de comprender y de influir en la economía de un país en su conjunto.

Dentro de este contexto, no deberá sorprender la expedita aparición de la planeación del desarrollo que instrumentará tanto el FMI, como BIRF, (en adelante Banco Mundial) al final de la década de los cuarenta teniendo como espacio de implementación la reconstrucción de Europa.²⁶⁴

En los sesenta esa estrategia tendrá un actor más, al fundarse el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que nuevamente a través de créditos externos, asistencia técnica y capacitación mediante consultores expertos, inducirán nuevas líneas de inversión que revitalizarán al modelo capitalista mexicano después del aparente *impasse* de 1910-1940. En consecuencia, en la política económica mexicana de 1946-1952²⁶⁵, ya habrá ciertos alineamientos tácitos para impulsar el desarrollo capitalista, según las nuevas necesidades del mercado, todo promovido por la hegemonía de los Estados Unidos de América (EUA).

Si la historia de las relaciones de México con los organismos financieros internacionales de apoyo al desarrollo está por escribirse, queda claro que desde la misma creación de los dos principales organismos, los gobiernos mexicanos estuvieron presentes. Desde la constitución del FMI, del Banco Mundial y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, primero, y luego con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México ha tenido con todos ellos una participación e intercambio de relaciones constante: miembro fundador, interlocutor y solicitante de recursos. Señala Francisco Suárez Dávila que “El Banco Mundial reconoció que México, a raíz de la exitosa política económica de la década de los cuarenta y cincuenta, definía en forma autónoma su política de desarrollo y

²⁶⁴ El origen de la reestructuración del sistema mundial que regirá durante la posguerra, se da en las reuniones de Bretton Woods, realizadas en 1944, pero también en la configuración del sistema de las naciones unidas a partir de 1945, que derivó en la constitución de distintas agencias para el desarrollo: FAO, UNESCO, OMS, PNUD, OIT, PNUMA, CEPAL, etcétera.

²⁶⁵ Cfr. Francisco Suárez Dávila, “La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”. *Revista Comercio Exterior*, México, octubre 1994, pp. 853-864; el texto de Carlos M. Urzúa. *Medio siglo de relaciones entre el BM y México. Una reseña desde el trópico*, México, El Colegio de México, CEE, Jornadas no. 132, 2002. 153 pp.

admiraba su conducción”. Agrega que en este sentido, fue de especial importancia el acuerdo para establecer una Comisión Mixta que funcionó entre 1951 y 1952, integrada por Raúl Ortiz Mena y Víctor L. Urquidí, por el gobierno mexicano; por el Banco Mundial Albert Waterston y Jonas Harralz, quienes elaboraron *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, que publicaría Nacional Financiera, en 1953.²⁶⁶

Al parecer en ese trabajo, desde esos años, se estableció la línea de política a seguir por México y el Banco Mundial hasta fines de los sesenta y se señalaba la necesidad de formular e implantar un programa de desarrollo (o plan). Surgía, así, la necesidad de establecer las metodologías de planeación, que implicaban una adecuada jerarquización y coordinación de actores. De estas ideas surgirían las tareas de la Comisión Nacional de Inversión Pública.

Comenta Francisco Suárez Dávila que eran las épocas de las tesis keynesianas de la inversión pública como motor de desarrollo. Conviene mencionar también a Rafael Izquierdo quien en su libro *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, habrá de agregar que existió, ya en los sesenta, una contribución muy importante del BID en este proceso que reactiva a la planeación en México. Él considera que en esa década el encuadre de los asuntos económicos lo dieron principalmente dos trabajos, el ya mencionado *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, investigación patrocinada por el Banco Mundial, y *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*, formulado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1957.²⁶⁷

a. La planeación del desarrollo. Aparición de la racionalidad tecnocrática²⁶⁸ en el discurso gubernamental.

Los términos plan económico y planeación económica²⁶⁹ aparecieron en el vocabulario político mexicano al inicio de los años treinta. Eran los años de la gran

²⁶⁶ Señala Suárez Dávila, que el primer informe económico elaborado por el banco se realizó en 1948.

²⁶⁷ Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, op. cit.

²⁶⁸ Diversos analistas coinciden que en los años sesenta, los tecnócratas eran ya en el gobierno mexicano una gran minoría, y realmente funcionaron como un grupo de interés dentro de la burocracia que trataba de persuadir a los políticos de que adoptaran las alternativas que ellos apoyaban.

depresión cuando acicateados por los intelectuales más jóvenes²⁷⁰ los dirigentes posrevolucionarios dan a conocer el primer Plan Sexenal (1933). Son los años del apogeo del “maximato” de Plutarco Elías Calles, sin duda, el político introductor del concepto, objetivos y alcances iniciales.²⁷¹ Si nos atenemos a los términos legales, desde 1930:

La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia, su tradición, su vida funcional y social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.²⁷²

En México, fue deliberado el uso del término planeación y fue la designación dominante en los círculos gubernamentales desde hora temprana, aunque en los ámbitos académicos especializados o de convicción marxista, se le designó como planificación haciendo las diferenciaciones correspondientes.²⁷³ Es evidente que la preferencia del término planeación era la punta del iceberg, de una confrontación ideológica dura y soterrada, que en la administración pública mexicana se resolvió de una manera pragmática: se le llamó planeación para diferenciarla y deslindarla de la planificación socialista, pues los diseñadores de la política económica tenían muy claro que era el

²⁶⁹ Miguel S. Wionzcek, “Planeación formal incompleta: el caso de México”, en E. E. Hagen (comp.), *Planeación del Desarrollo Económico*, op. cit. Ver pp. 189-190.

²⁷⁰ En *Historia de la Casa*, Víctor Díaz Arciniega reconstruye cómo se va configurando un paradigma de pensamiento cuando, desde mediados de los años veinte y durante los inicios de los treinta, un grupo de intelectuales jóvenes realizaron múltiples esfuerzos para introducir el pensamiento económico tanto en la administración pública y en la enseñanza, como en la cultura mexicana. Ese fue uno de los orígenes del Fondo de Cultura Económica. Véase: *Historia de la Casa Fondo de Cultura Económica*. México, FCE, 1996.

²⁷¹ Se ha reconocido a Plutarco Elías Calles como el arquitecto de la institucionalidad mexicana posrevolucionaria y no sólo en lo relativo al control político, sino también en materia de lineamientos de política económica, destacan, durante su gestión 1925-1928, entre otras acciones, la fundación del Banco de México y durante el “maximato”, 1928-1934, la primera *Ley de Planeación* de 1930 y el *Plan Sexenal*, 1934-1940. Para las declaraciones del General Calles, ver el extracto de las conversaciones con el diputado Ezequiel Padilla, sostenidas en mayo de 1933, contenidas en *Plutarco Elías Calles, Pensamiento político y social. Antología 1913-1936*. México, FCE, 1992. prólogo, selección y notas de Carlos Macías. Edición abreviada, pp. 212-225.

²⁷² Artículo 1º de la *Ley sobre planeación general de la república*, promulgada por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, el 12 de julio de 1930. Ver: *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo I, *Los primeros intentos de planeación en México, (1917-1946)*, op. cit. Segunda parte: Leyes, Acuerdos, Decretos y Reglamentos, pp.381-385.

²⁷³ En América Latina, en algunas instituciones especializadas como CEPAL, ILPES, incluso el BID, con rigor economicista, los técnicos le llamaron planificación, distinguiendo si era indicativa o imperativa.

“mercado” el que asignaba los recursos. Incluso, las altas esferas del gobierno estaban conscientes de que, incluso el término planeación, provocaba sospechas en el sector privado.²⁷⁴

José Medina Echavarría, señala que es Karl Mannheim, quien considera a la sociología la ciencia de la planificación, pues es ésta un esfuerzo de transformación total. Propone una planificación para la libertad. Para Mannheim, la planeación realizaría la tarea que el *laissez-faire*, liberal, ya no podría cumplir por sí mismo, pero respetando y dando vigor nuevo a los principios liberales.²⁷⁵ La planeación tiende a encarnar en distintos sitios en sus formas extremas, nunca realizadas plenamente, en tres tipos: burocrática, tecnocrática o democrática. Describe a la **planeación burocrática** y señala que está basada en la administración racional. “Todo el saber acumulado de la burocracia no produce por sí mismo un acto de decisión. El símbolo popular de la burocracia es el expediente. La racionalidad burocrática y la racionalidad jurídica están emparentadas”.

De la **planeación tecnocrática** hace referencia señalando que la utopía tecnocrática es la más típica de nuestro tiempo: existe una racionalidad de fines. Observa que no ha existido un gobierno de planificadores. Para Medina Echavarría,²⁷⁶ la **planeación democrática** pretende la participación y el control populares en la elaboración y cumplimiento del proceso planificador. Observa que todo parece apuntar a que la

²⁷⁴ Rafael Izquierdo da una pista sobre las distintas resistencias que existían para que se pudiera aplicar la metodología y la terminología sobre planeación en el México de esos años, citando directrices del Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz: “Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes o reacomodos. En el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado, indica, informa y orienta... No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento”. Señala Izquierdo que la aclaración de lo que se pretendía era necesaria para tranquilizar al sector privado, que frente al término planeación respondía con dudas y reticencias, op. cit., p. 55.

²⁷⁵ Karl Mannheim, *Diagnóstico de nuestro tiempo*. México, FCE, 1944. Traducción castellana de José Medina Echavarría. Medina Echavarría se niega a ver a la planeación únicamente como un mecanismo económico que propicie sólo crecimiento. Señala una imagen dominante: el plan como mito y la planificación como utopía; más que la racionalidad del plan lo que funciona es la imagen de futuro. La eficiencia del plan no es otra cosa que la eficiencia del mito. Medina Echavarría, menciona a Goerges Burdeau, “Le plan comme Mythe”, ver p.310.

²⁷⁶ José Medina Echavarría, “La planeación de las formas de racionalidad”, en ILPES, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, FCE, 1972.

planeación funcionaría mejor en un sistema democrático.²⁷⁷ Él analiza la compatibilidad entre la planeación; el sistema representativo y la democracia, señalando lo siguiente: 1) El sistema de partidos es el espacio donde se enfrentan y elucidan, ante la opinión pública, las opciones que implica la planeación. 2) El sistema de partidos contribuye a la continuidad de la cultura política, sin la cual es imposible realizar acciones en el largo plazo. 3) Es compatible con las innovaciones.

A esta parte del análisis, en el caso mexicano, la concibo como planeación política, más que planeación democrática, pues es la clase política en el gobierno quienes, sus asesores y consejeros, quienes, en el marco democrático, controlan, regulan y fomentan las demandas que surjan en el proceso político, económico y social. Esto es lo que considero, en el marco del esquema de componentes de la cultura política, la racionalidad política, pues está regida por intereses políticos, de partido o facción. A la distancia, ya podemos afirmar que al sistema representativo, la planeación y la democracia, los conjugan dos de los tipos de planeación previsto por Medina Echavarría: lo realiza una estructura burocrática, cuyos cuadros dirigentes son profesionales avezados en la política y en la administración pública; abogados especializados en economía y/o ciencias administrativas y economistas, que le darán una visión tecnocrática, y para efectos de control político y refrendo corporativo con sus organizaciones.

Los proyectos, programas o planes que se formulan en México entre 1948 y 1970, siguiendo a Medina Echavarría, se ajustan al modelo de racionalidad tecnocrática y burocrática, donde los aportadores de los recursos externos y los responsables de la política definían los objetivos a alcanzar y los técnicos (o tecnócratas) formulaban con criterios economicistas el proyecto, programa o plan que se requeriría y que será implantado por la burocracia, por el aparato en la administración pública.

b. Administración pública: entre la política y la racionalidad administrativa.

En México, cada seis años, desde 1928, independientemente de la tónica que cada titular del ejecutivo imprimiera a su gestión, el gasto federal se fue expandiendo y la estructura administrativa fue creciendo, siguiendo un impulso que fue creando

²⁷⁷ Medina Echavarría, op. cit., pp. 313-336.

instituciones: dependencias, empresas públicas, organismos y programas para la explotación de los recursos naturales; el reparto agrario, la inversión en: infraestructura, proyectos productivos, equipamiento urbano o para financiar el desarrollo y crear más empresas paraestatales, hasta construir un gran aparato y mecánicas institucionales para administrar, planear y controlar toda la inversión y la administración pública, principalmente.

En todo ese aparato administrativo que se fue construyendo durante más de 40 años de gobiernos posrevolucionarios, si el concepto de planeación no aparece nítidamente desde el primer momento, ni en todas las áreas de gobierno, sí surge en las áreas económicas y en las tareas administrativas donde se pretende que las tareas de planeación sean de carácter estrictamente científico.

No se puede generalizar y afirmar que en todo el aparato público prevaleciera un sólo tipo de racionalidad, pues coexisten diversos tipos que incluso se superponen varios tipos de racionalidad, prevaleciendo en algunos momentos una racionalidad sobre otras. De inicio, la racionalidad predominante en la administración pública y en la burocracia fue cierto tipo de racionalidad jurídica, que en lo argumentativo y normativo devino en racionalidad, propiamente burocrática. Debe señalarse que el entramado de disposiciones es enorme.

Siguiendo a Medina Echavarría, se podría afirmar que la planeación es una arena donde se enfrentan, colisionan y a veces se organizan distintas formas de racionalidad, la política, la burocrática y la tecnocrática en un marco institucional no exento de tensiones entre lo político y lo administrativo. Él señala: “El planificador es hombre de ciencia –la económica- que conoce realidades objetivas, “fenómenos económicos”, sin embargo no es un científico pues su actividad es la de un “asesor”. Es un experto que ofrece modelos, elabora estrategias y cursos de acción. Los fines para cuya realización construye su plan no están definidos por él, no obstante que pueda ofrecerlos en forma condicional como alternativas abiertas.”²⁷⁸

²⁷⁸ José Medina Echavarría, “La planeación de las formas de racionalidad”, op. cit. pp. 301-356.

Si bien ahora son claros los alcances de la racionalidad tecnocrática y se sabe que éstas descansan en tesis de que los hombres son capaces de dirigir racionalmente su destino, en la medida en que puede aplicar técnicas sociales y en el grado en que permita la introducción racional de semejantes técnicas, también en todos esos años se fue generando un optimismo por lo técnico, las especialidades y las visiones tecnocráticas. Fue un momento de auge, que viniendo del exterior, propició la creciente confianza en los saberes institucionalizados.

Este optimismo permitió a los abogados con especialización en economía y ciencias administrativas, y a los economistas, principalmente, ir escalando posiciones, primero en la pirámide administrativa (desde el inicio, procedentes de la Universidad Nacional, estuvieron muy cerca de la cúspide y la toma de decisiones) y posteriormente en la pirámide política, donde a partir de 1946, con el abogado Miguel Alemán Valdés en la Presidencia de México, ocuparon altos cargos y se convirtieron en secretarios, subsecretarios de estado y oficiales mayores, algunos de ellos, o en asesores de los políticos-abogados que ocuparon el primer plano de la administración pública.

Podemos afirmar que a partir de 1946, comenzó a surgir una diferenciación, en el seno de la clase política, pues la élite burocrática comenzó a hacerse evidente y ostentar y desplegar una cultura política impregnada de saberes institucionalizados (derecho, economía, planeación, ciencias políticas, administración pública) pugnando por predominar, paulatinamente, en la tarea de gobierno, a través de una supuesta racionalidad tecnocrática que dirige toda tarea del planificador y del administrador público.

Sin embargo, la declaración de fines y metas y la formulación de la imagen ideal de la sociedad pretendida, pertenece en todos los regímenes políticos a quienes detentan el poder, y están sujetos a una racionalidad política que en muchas ocasiones no contemplaba totalmente a la racionalidad tecnocrática. Ni siquiera el sistema de valores que orientan el diagnóstico es cosa de su libre elección. Ese era el centro de la pugna entre “políticos” y “técnicos”, por hacer política, por acceder al poder, ascender en él y detentarlo.

En el caso mexicano, durante varios sexenios (1946-1976) el planeador o planificador estuvo, aparentemente, al margen del proceso político y estuvo sustraído de la racionalidad política de la que, aparentemente, no participó. En ese tipo de decisiones fue un subordinado; mero agente “técnico” que asesoró, sugirió y desarrolló posibles soluciones “técnicas” a quienes realizan definiciones políticas.

Entre 1940 y 1970, el planificador tuvo de bajo perfil y, aparentemente, fue ajeno al “Proyecto de nación”, que es una definición política, no porque tuviera desinterés en participar, sino porque la racionalidad política y las prácticas burocráticas y políticas de la administración pública mexicana, principalmente las reglas vigentes en el sistema político, no le permitían acceder y controlar el proceso de decisiones políticas. Eran tiempos de callar y obedecer.

El planificador en esos años, era un técnico; un abogado con especialidad en finanzas públicas o ciencias administrativas o un economista (profesión en ascenso a partir de 1935 como ya se ha visto) con especialidad en administración pública; un tecnócrata que tuvo que aclimatar un entorno, donde hacia arriba predominaba la autoridad (lo político); en el centro él; sus valores, expectativas y formación (sus aspiraciones) y hacia los lados y hacia abajo, prevalecía lo burocrático, compenetrándose de lo que la burocracia maneja: el marco normativo, el expediente y los procedimientos (la responsabilidad normativa).

La élite burocrática aprendió a convivir en ese contexto donde la racionalidad es típicamente funcional y se enmarca en atribuciones, facultades y ámbitos de competencia, características que durante algunos sexenios fue adosando a su propia racionalidad tecnocrática.

c. El presidencialismo mexicano. Planeación y praxis política.

Tras la contienda armada iniciada en 1910, los constituyentes de 1917 crearon un nuevo orden y un guardián eficaz del mismo. Establecieron al nuevo Estado mexicano, con las tradicionales facultades que marcaba la teoría constitucional. Pero fueron más allá: introdujeron las reformas sociales e hicieron del Estado, específicamente del presidente; de la presidencia, el órgano encargado y comprometido de ejecutar dichas reformas. La

aplicación, desarrollo legislativo o ejecución de las normas constitucionales referidas a las reformas de carácter social quedó supeditada a la voluntad del Presidente; de la presidencia.

El presidencialismo mexicano de mediados del siglo XX, si bien tiene raíces autoritarias con resabios porfiristas²⁷⁹, más bien es el resultado de un proceso que comenzó con Álvaro Obregón al que le tocaría establecer, con su muerte, la no reelección como límite de la autoridad presidencial, para proseguir con Plutarco Elías Calles, quien con atributos de “jefe máximo” delineó cualidades de supremacía política que le serían enajenadas por Lázaro Cárdenas del Río, no para depositarlas en su persona, sino más bien para fortalecer la investidura presidencial configurando la representación de autoridad presidencial, que en mayor o menor grado fueron robusteciendo los siguientes presidentes subsecuentes, los que fueron agregando un estilo personal de gobernar.

Sin embargo, los principales atributos del presidencialismo mexicano, en los años que abarca este trabajo son, por una parte, su marcada influencia en la economía, pues fue el Presidente quien determinó la política económica global: la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y gasto público, la política de importaciones y exportaciones, la política petrolera y la petroquímica, la política de energía, las políticas agrícolas, pecuarias y forestales, la política agraria, la política industrial, la política turística, la política regional y la política hacia el sector paraestatal.²⁸⁰ Por otra parte, era el poder unipersonal indiscutible durante su sexenio expresado con facultades metaconstitucionales.²⁸¹

Son estas facultades las que han propiciado que el Estado mexicano haya promovido la modernización económica del país, entendida como industrialización y crecimiento económico, apoyado en la discrecionalidad del titular de su órgano ejecutivo,

²⁷⁹ Debe tenerse presente que desde el gobierno de Porfirio Díaz 1876-1910, se fortaleció y consolidó un sistema clientelar, paternalista y presidencialista, que después de 1930 fue introduciendo crecientemente el corporativismo y sobrevino *mutatis mutandis* encarnado por el PNR, el PRM y el PRI y los presidentes postulados por ellos.

²⁸⁰ Ver el libro de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 220-229.

²⁸¹ Jorge Carpizo le llamó facultades metaconstitucionales del presidente de la república.

para aplicar las normas jurídicas y para definir la política económica. Esta discrecionalidad en la aplicación de las leyes ha sido la característica del Estado en su relación con la sociedad. Sin embargo, los alcances de las decisiones presidenciales son extraordinarios, pues en cierto modo nombra y protege, concede, coarta o facilita la corrupción; es la medida de toda carrera política, le da tono a los estilos de su sexenio. A pesar de todo, en otro sentido, esa desmesura, está debidamente encuadrada por el sistema financiero internacional, el imperialismo norteamericano, el capitalismo nacional, la iglesia católica y la autonomía creciente de la burocracia.²⁸²

Se podría agregar, también, que esa desmesura fue posible de 1946 a 1982, y aparentemente de manera decreciente de 1983 al 2000, debido al efectivo ejercicio instrumental que los presidentes de México hicieron del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que entre otros atributos, era correa de transmisión para el control de las masas campesinas, obreras y populares y para la negociación en el ámbito de la política en todo el territorio nacional.²⁸³

La discrecionalidad, uno de los atributos fundamentales del presidencialismo mexicano, se trasminó y transmitió a los secretarios de Estado, y de estos a los niveles subordinados de más confianza de lo que denominamos la élite burocrática, lo que permitió se fuera incubando paulatinamente una autonomía en determinados sectores, principalmente el económico-financiero, propiciando que aparecieran facultades discrecionales en diversas secretarías enfrentadas por la atención y la confianza del Presidente. Fue en estos sectores donde comenzaron a participar los “técnicos” como

²⁸² Héctor Aguilar Camín atribuye esta descripción a Carlos Monsiváis, ver: “El descenso del milagro: el sistema político mexicano 1940-1984”, en *Primer simposio sobre historia contemporánea de México 1940-1984*, México, INAH-SEP, 1985, p. 15.

²⁸³ Pudiera pensarse que sobre el PRI se ha escrito todo, señala Rogelio Hernández Rodríguez, en “Historia Moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”. Comenta que predomina la imagen de un partido que ha sobrevivido gracias al clientelismo, los apoyos indebidos, el control vertical; que es una institución sin independencia, sin voluntad propia, sometida al presidente, al gobierno, al sistema. Sin embargo, señala, casi no existen trabajos sobre el PRI, a diferencia de la abundante bibliografía sobre el PNR y el PRM, sus antecesores, exceptuando trabajos donde se hace alguna mención como los de Luis Medina Peña y Pablo González Casanova. Ver Rogelio Hernández Rodríguez, en “Historia Moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”, en Foro Internacional XL-2, Abr-jun, 2000 El Colegio de México., pp. 278-306.

asesores de los políticos detentadores de la titularidad de las secretarías de Estado, hasta que paulatinamente, aquellos fueron designados titulares.

El hecho de que el titular del Poder Ejecutivo designara o removiera a los funcionarios de sus puestos con toda libertad, influyó en la orientación profesional de los mismos. Durante décadas la lealtad incondicional a la dirección política fue evidente. Así, la sólida unidad y autonomía de la jefatura política en México, derivada del régimen presidencialista, hizo muy difícil, más no imposible, que la administración pública definiera y luego ampliara sus márgenes de independencia frente al poder político, pero siempre manteniendo una relación diversa.

d. Resultados relevantes de la racionalidad tecnocrática I: el “desarrollo estabilizador”.

Antonio Ortiz Mena (1908-2007), para algunos²⁸⁴, es una imagen casi mítica, principalmente por su larga y exitosa trayectoria como administrador público de fama nacional e internacional, quien con una formación universitaria de abogado (fue discípulo de los “siete sabios” y condiscípulo de Miguel Alemán Valdés y Antonio Carrillo Flores), se especializó, en la práctica, en finanzas públicas y economía. Fue litigante, asesor y jefe jurídico del Departamento del Distrito Federal y colaboró en la Procuraduría General de la República. Ya en el sexenio del presidente Miguel Alemán, fue funcionario del Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas. Fue colaborador de Ruiz Cortines y siendo este presidente, pasó a ser director general del IMSS durante la administración 1952-1958. Es ampliamente conocido su paso como titular de la SHCP en dos sexenios 1958-1970, así como su larga estancia en el BID de 1971 a 1988.

Comenta Ortiz Mena que fue a instancias de Miguel de la Madrid (su ex colaborador) y de Pedro Aspe (ex titular de la SHCP) que el Fondo de Cultura Económica, le propuso escribir un libro relacionado con el periodo 1958-1970. El libro tiene la ventaja, para su autor, que es escrito con casi treinta años de distancia donde algunos de los procesos ahí mencionados ya concluyeron y ya casi ninguno de los protagonistas estelares ahí mencionados pueda replicar, precisar o dar su punto de vista. El libro tiene la

²⁸⁴ Véase, Krauze, Enrique “Antonio Ortiz Mena: El Presidente que no fue”, *Reforma*, 28 de febrero de 1999.

desventaja, para el lector, en que su autor se expresa con la seguridad que da el presente respecto de acontecimientos polémicos que en su momento era muy difícil saber el desenlace.

La narración es fluida y es relato rico en anécdotas (algunas poco conocidas) dejando entrever el ámbito beligerante entre la SHCP y otras secretarías de estado: el multicitado conflicto de “políticos” (los otros) vs “técnicos” (SHCP y demás entidades del sector financiero) por la preferencia y la atención del presidente.

Con la claridad y seguridad que da decir las cosas a “toro pasado” Antonio Ortiz Mena deja ver nítidamente por qué y cómo se fue gestando ese conflicto, cómo lo apaciguó dos veces y cómo estuvo latente siempre, pues lo que estaba en juego era el poder y el ascenso político sexenal. Ya en esos años se gestaba una nueva cultura política, una nueva manera de ascensión en el aparato público —claro, si el presidente de la república no disponía otra cosa—, el ascenso ya no era sólo por la vía de pertenecer a la clase política, se da un desdoblamiento de esta, y a partir de entonces, la nueva vía se llamará élite burocrática.

Es necesario realizar algunas consideraciones sobre la praxis de Ortiz Mena, aspectos que fueron fundamentales en el proceso de diseño (planeación) e implementación y gestión del “desarrollo estabilizador”.

Más allá de su discurso especializado, en sus reflexiones, Ortiz Mena ubica la política económica en su contexto histórico y establece las profundas relaciones que existen entre la política nacional, el acontecer internacional, las necesidades de la sociedad y la concepción y aplicación de la política económica. Su libro, es el relato del “desarrollo estabilizador” y cómo se logró un desempeño caracterizado por la disciplina hacendaria que hizo posible el crecimiento del país con estabilidad de precios, salarios reales y empleo en aumento. Debe destacarse el énfasis que pone en un buen desempeño alcanzado por la disciplina y estabilidad, mencionando desde el primer momento que el “desarrollo estabilizador” fue resultado de un trabajo en equipo²⁸⁵, integrado con

²⁸⁵El equipo mencionado se integró por: **SHCP**: Jesús Rodríguez y Rodríguez (fundador IAP), Eduardo Garduño, Enrique Caamaño Muñoz (fundador IAP), David Romero Castañeda, Francisco Alcalá Quintero, Mario Cordera Pastor (fundador IAP), Vicente Luna Campos, José Sáenz Arroyo, Lorenzo Mayoral Pardo,

distinguidos miembros de la élite burocrática, de la SHCP, Banco de México, Nacional Financiera.

Al parecer, a la personalidad de Antonio Ortiz Mena la definirá la disciplina, la estabilidad, el buen juicio, la seriedad y la abnegación, elementos que marcarán su larga trayectoria profesional por la administración pública mexicana y en organismos financieros internacionales. Destaco dos momentos que de acuerdo a su testimonio fueron fundamentales para el “desarrollo estabilizador” y para la vida política mexicana.

El primero, en 1958, cuando el presidente electo, Adolfo López Mateos, le encarga, ante la agitación social (así llama Ortiz Mena al conflicto magisterial y al conflicto ferrocarrilero) realice las acciones necesarias de gestión, coordinación y planeación para preparar el plan del gobierno 1958-1964. Así, Ortiz Mena con su equipo²⁸⁶ formula el *Programa Económico Nacional* que es aprobado por López Mateos, pero que al tratar de implementarse, chocará frontalmente con el proyecto de *Ley de Secretarías de Estado*, que López Mateos solicitó a otros colaboradores²⁸⁷ y que en esencia, restaba facultades, atribuciones y competencias al crear una nueva secretaría de Estado: la Secretaría de la Presidencia y hacer cambios a otras dos (Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de Industria y Comercio)²⁸⁸ en detrimento de la SHCP, según Ortiz Mena.

Enrique Martínez Ulloa, Rafael Urrutia Millán (fundador IAP) Mario Ramón Beteta, Miguel de la Madrid Hurtado, Gustavo Petriccioli, Roberto Hoyo D'Adona, Miguel Rico, Gilberto García Camberos, Juan José de Olloqui, Enrique Sosa Pontones, Rodolfo Landeros. **SHCP-Banco de México.** Víctor Urquidi, Rafael Izquierdo, Manuel Sánchez Cuén. **Banco de México:** Rodrigo Gómez. Ernesto Fernández Hurtado. **Nacional Financiera:** Alfredo Navarrete (fundador IAP), Joel Hernández Delgado. Llama la atención que no haya aludido (quizá por error editorial u omisión involuntaria) a Raúl Ortiz Mena, su hermano, técnico reconocidísimo, participante de los primeros estudios sobre planeación y desarrollo de México, fundador del IAP y alto funcionario durante la gestión de Ortiz Mena en Hacienda y durante la presidencia de Adolfo López Mateos y después con en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, subsecretario en la Secretaría de la Presidencia. Con el crédito que concede a su equipo de trabajo, se confirma que él era la cabeza del más influyente y poderoso grupo político en la administración pública de esos años, al que sus antagonistas en la lid política le llamaban los “técnicos” (es hasta comienzos de los setenta que se les identificará como tecnócratas), reconocidos por su perfil profesional y su ortizmenismo a toda prueba. Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. p. 8.

²⁸⁶ También Rafael Izquierdo en *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*, comenta esta situación.

²⁸⁷ Se ha mencionado a Eduardo Bustamante y a Manuel Moreno Sánchez.

²⁸⁸ Luis García Cárdenas, en su obra ya aquí referida, señala que La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 en su artículo 16, disponía a la Secretaría de la Presidencia la atención de: I. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución; II.

Cuenta él, que con la nueva ley sería muy difícil establecer la política económica necesaria al país y que requería el presidente, por lo que para evitar las tensiones y obstáculos del juego palaciego y lograr su objetivo en política económica, solicitó desde ese momento al presidente López Mateos, lo descartara de la carrera presidencial. Así, pudo trabajar y salir adelante.²⁸⁹

El segundo momento, se da a mediados del sexenio de López Mateos. Relata Ortiz Mena, que en esas fechas Gustavo Díaz Ordaz, secretario de Gobernación, al salir de un acuerdo con el presidente, le dijo que en el marco de la sucesión presidencial, los dos eran candidatos naturales, él por llevar el manejo político, y Ortiz Mena por el éxito de la política económica, y le propuso mantener contacto permanente para no caer presa de un juego político que les creara conflictos. Señala Ortiz Mena que comentó que él no tenía intención alguna de hacer carrera política y que así se lo había manifestado a López Mateos desde el inicio de su gobierno, pero que de todas maneras estaría en la mejor disposición de estrechar la relación y mantener una relación constante y directa.

En septiembre de 1964, Gustavo Díaz Ordaz, presidente electo, relata Ortiz Mena, le ofreció continuar en el puesto de secretario de Hacienda.²⁹⁰ De acuerdo a lo que señala Ortiz Mena, él prefirió descartarse como posible candidato presidencial, en dos

Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; III. Planear obras, sistemas y aprovechamientos de las mismas; proyectar el desarrollo y fomento de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general; IV. Coordinar los programas de inversiones de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse; V. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; VI. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República. Este esfuerzo reformador adquirió inmediatamente una connotación centralizadora, que favorecía a la Secretaría de la Presidencia, sobre las otras secretarías, lo que ante los ojos de la SHCP, era inadmisibles pues atentaba contra sus atribuciones “históricas”, y si bien fortalecía enormemente al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Presidencia, también acotaba a la SHCP, razón por la que Ortiz Mena hizo todo lo posible por impedir, como ya se vio. Véase “Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México”, p. 324

²⁸⁹ Antonio Ortiz Mena. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Op. cit., pp. 45-49. El autor da detalles de la estrategia que manejó y de cómo estableció coordinación institucional con el Banco de México, NAFIN y con secretarios de estado afines a él. En la Secretaría de la Presidencia, logró que su hermano Raúl, fuera designado subsecretario.

²⁹⁰ Ibid, pp. 98-100.

momentos, con la finalidad de poder desarrollar e implementar adecuadamente la política económica prevista por él y que, desde sus valores y perspectiva el país requería, sacrificando así sus posibilidades de ascenso político. Quedará la pregunta de por qué lo hizo.

Este miembro prominente de la élite burocrática, puso por encima de sus posibilidades políticas, sus valores y formación de especialista y consciente de su papel y posición, decidió ser leal a sus valores y a la instrucción presidencial de desarrollar una adecuada política económica para el gobierno en turno. Si bien Ortiz Mena no alcanzó la sexenal presidencia de México, si alcanzó casi por 18 años seguidos la presidencia del BID, a partir de 1971.

Si de lo anterior se pudiera inferir que la disciplina, la estabilidad de convicciones, la seriedad y la abnegación serían elementos de cultura política en algunos integrantes de la élite burocrática en la administración pública mexicana, en el “desarrollo estabilizador” sería sin duda una conclusión superficial y hasta errónea, pues las evidencias empíricas señalarán que los perfiles tecnocráticos y los saberes institucionalizados, decidieron en los sexenios siguientes, 1970-1976 y 1976-1982, cuando los saberes y el perfil técnico se emplearon en aras del ascenso político. Resulta evidente que desde el primer sexenio mencionado se logró un asalto masivo de posiciones por disposición presidencial ante los problemas sociales.

Pero antes de concluir este apartado, se comentará brevemente, desde una perspectiva historiográfica, no economicista, un documento central, en estos años, cuya paternidad se atribuye Antonio Ortiz Mena y que es el concepto o política económica que da su nombre a 12 años de la historia reciente de México, me refiero al *Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México*²⁹¹, política económica que ya en los sesentas había sido criticada severamente en el ámbito académico, principalmente, y que al final de esa década, para muchos de sus críticos, dentro y fuera del gobierno, nacional o internacionalmente, había llegado a su límite.

²⁹¹ Incluido como Anexo II, en el libro de Antonio Ortiz Mena. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, aquí referido, se indica que fue publicado en *Testimonios del mercado de Valores*, t. I, num. 44, Nafinsa, México, 1969.

En *Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México*, Antonio Ortiz Mena hace alusión al interés despertado por la evolución económica de México y expresa su agradecimiento al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF-Banco Mundial) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su contribución tanto en recursos reales como mediante asesoría técnica imparcial, a la elevación del ingreso real por habitante y del nivel de vida de la población. Señala que la experiencia mexicana no es producto de un “milagro” ni de la improvisación y ha exigido disciplina, un esfuerzo constante y capacidad dinámica de adaptación, en el contexto de una política económica de largo plazo concordante con los propósitos políticos y sociales de la revolución popular que dio sentido y orientación a la sociedad mexicana a partir de la segunda década del siglo XX.

Describe a grandes rasgos la problemática derivada de dos devaluaciones consecutivas en 1948-1949 y en 1954 y como se fue diseñando una estrategia a partir de finales de los años cincuenta que con la ayuda de los organismos financieros internacionales promotores del desarrollo económico estabilizador, que es un esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, esto en un contexto como el mexicano, donde el Estado tiene la responsabilidad, conforme a las leyes básicas de la nación de promover y encauzar el desarrollo económico²⁹².

Ortiz Mena recapitula los logros alcanzados y señala que: de 1951 a 1967, se pudo crecer más rápidamente (crecimiento del PIB 6%); se detuvo la presión inflacionaria; se elevó el ahorro voluntario y la inversión; se mejoró la productividad; se aumentaron los salarios reales; se mejoró la participación de los asalariados, y se mantuvo el tipo de cambio.²⁹³

Se señala que en la próxima década sería factible 1) alcanzar una tasa media anual de crecimiento, más rápida y la estrategia futura deberá acelerar significativamente la tasa de aumento de las exportaciones de bienes y servicios, 2) actuar sobre los factores

²⁹² Ibid, pp. 365-367

²⁹³ Ibid, p. 391.

determinantes de la oferta-demanda de empleo y de mejoría de la productividad por hombre en los sectores rezagados, y 3) elevar la proporción de los recursos totales captados por el Estado.

Identifica riesgos, problemáticas y áreas de oportunidad, y señala que la expansión demográfica, los desequilibrios de productividad por hombre, la existencia de regiones atrasadas que todavía no han podido iniciar el aprovechamiento de su potencial de desarrollo, la alta proporción joven de población que demanda educación y las necesidades insatisfechas en materia médico-asistencial y de seguridad social, llevan al Estado a una responsabilidad cada vez mayor. Si bien el Estado ha sido eficaz en la creación de infraestructura básica, en el sentido lato del término, también en una etapa futura tendrá más presiones derivadas de crear mejores condiciones para la juventud y para los sectores populares que se han rezagado obtengan una proporción más equitativa del ingreso nacional. Deberá tener mayor capacidad para la creación de empleos. Se concluye señalando que México tiene un futuro dinámico, pero no exento de riesgos... “todavía no se ha llegado a la etapa en que el desarrollo es irreversible; lo ganado puede perderse con relativa facilidad”.²⁹⁴

Más allá de ser un documento técnico de política económica, no faltan las alusiones a la revolución popular y a la responsabilidad del Estado, aunque se expresan con discreción. Se aborda con claridad, pero sin estridencias la situación por la que atravesaba el país, y mostraba sin mencionar de manera alarmante los riesgos que podrían “descarrilar el tren”, siempre en frágil equilibrio. Quizás en su momento no se apreció así, pero el tono suave y sutil, ya indicaba los *límites del crecimiento*.²⁹⁵

²⁹⁴ Ibid, p. 392-393.

²⁹⁵ *Los límites del crecimiento* es el nombre del Informe al Club de Roma (asociación privada integrada por científicos, participantes en la vida pública y empresarios) sobre los predicamentos de la humanidad, que resultó de las investigaciones y trabajos de un grupo de científicos del Instituto Tecnológico de Massachusetts, dirigido por Dennis L. Meadows y sus colaboradores. Iniciado en 1968 y publicado en 1972, por el grupo, que auxiliado por métodos de la cibernética y las ciencias sociales, buscó las interrelaciones existentes entre crecimiento de población, desarrollo industrial y agrícola, utilización de recursos naturales y contaminación del medio ambiente, en una perspectiva de largo plazo hasta por lo menos mediados del siglo XXI. Los resultados de los modelos empleados mostraron diversas alternativas de las que se desprende que de seguir las tendencias actuales, se excederá la capacidad del planeta para sostener una población siempre creciente. Véase: Dennis L. Meadows. *Los límites del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica. 1972. Prólogo de Víctor L. Urquidí. 253 pp.

Ahora se sabe que la problemática estaba identificada respecto a sus efectos, pero no se hacía énfasis en las causas estructurales y con asepsia no se quería reconocer que la agitación social de esos años, como le llamaba Ortiz Mena (movimientos ferrocarrileros y magisterial a finales de los cincuenta, levantamiento de campesinos y represión a Rubén Jaramillo; movimiento de médicos y la contestación estudiantil entre 1965-1968), no sólo era resultado de rezagos ancestrales, explosión demográfica, iniquidad en la distribución del ingreso, etcétera, sino también de falta de absorción del sistema de las demandas (políticas) de las clases medias, y como no estaba identificado adecuadamente no se pudo atender. El equilibrio del desarrollo estabilizador era tan frágil que lo ganado (¿a costa de quién?) se perdió con facilidad.

Había necesidades de cambios y de atención a demandas que el sistema político mexicano no estaba dispuesto a atender. Y nadie, en su sano juicio, integrante de la administración pública dentro del sistema político mexicano de aquellos años, iba a encender focos rojos y chicharras. La inercia indicaba no alarmar, no mover, no ver y sobre todo callar. Había demasiadas cosas en juego, incluso los mejor preparados y más avezados consejeros y asesores, no problematizaban sobre el punto, ni proponían alternativas, pues la regla indicaba “no contestar algo que no se había preguntado”.

e. Resultados relevantes de la racionalidad tecnocrática II: *El Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana.*

Como ya se comentó en el capítulo anterior, lo más relevante en la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), respecto a una modernización del aparato público, es la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia. Su objeto es iniciar los trabajos tendientes a una reforma administrativa que permitiera la reorganización de la administración pública, principalmente en lo que atañe a su sector paraestatal que se había ido desarrollando en forma desmesurada. Esta Comisión es creada en 1965 y es la encargada, aunque con desfase ocasionado por las pugnas interburocráticas, de cumplir el mandato de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958.

Luis García Cárdenas señala que la creación de la CAP, es un hecho muy relevante dentro de la administración pública mexicana, pues a partir del CAP y del “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana” que presentó en 1967²⁹⁶, esta comisión, subordinada a la Secretaría de la Presidencia, planteó las bases para realizar la reforma administrativa a nivel global y trazar los lineamientos generales requeridos para el desarrollo de las acciones de mejoramiento institucional, principalmente.²⁹⁷

Por su parte, María del Carmen Pardo ha comentado que la Comisión de Administración Pública realizó trabajos de investigación para encontrar las fallas y proponer soluciones, señalándose que la administración pública era un elemento fundamental para mover el desarrollo económico y social de México, pues la mayor parte de la entidades del sector público fueron creados para fortalecer la infraestructura o fomentar actividades básicas para el progreso del país.

No obstante, existía un grave problema de programación, los presupuestos quedaban fuera de la planeación y sólo servían para controlar la contabilidad gubernamental y esta comisión se propuso convertirlos en instrumentos de planeación económica para que fueran la expresión financiera de los programas del sector público. El Informe de 1967 expuso los graves problemas del sector paraestatal, originado por su rápido crecimiento. Además no había elementos para evaluar la eficiencia de las entidades paraestatales. Tres dependencias, conocidas en la época como el “triángulo de la eficiencia”, tenían funciones de control: Secretaría de la Presidencia; Hacienda y Crédito público y la Secretaría del Patrimonio Nacional. Había tres responsabilidades en un mismo proceso lo que desarticulaba y generaba la ausencia de criterios uniformes.

El objeto del Informe consistía sólo en “sentar las bases” entre los titulares de las dependencias públicas, con la idea de desencadenar el proceso a fondo de reforma de la administración federal; en los medios especializados de la administración pública se le conoció abreviadamente como “Informe de la CAP”. En el documento se señala que el 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, por Acuerdo verbal del

²⁹⁶ *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Comisión de Administración Pública (CAP) Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos, 1967. México. Versión facsimilar publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, 68 pp.

²⁹⁷ Luis García Cárdenas, “Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal...”. Op. Cit., p. 325.

Secretario, la Comisión de Administración Pública, encargándole el cumplimiento del artículo 16, fracción IV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, señalándole los siguientes objetivos:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para: a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social. b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior. c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.²⁹⁸

La Comisión de Administración Pública se integró, originalmente, de la siguiente manera: Presidente de la Comisión: Lic. José López Portillo; Secretario: Lic. Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran el Lic. Emilio Mújica, el Lic. Rodolfo Moctezuma, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas y el Lic. Fernando Solana. Posteriormente, se incorporaron, el Lic. Alejandro Carrillo Castro quien ingresó a la Comisión en calidad de Secretario Técnico y el Lic. Carlos Tello Macías. Se señala que el Secretario Técnico contó con el apoyo de un grupo de jóvenes analistas especializados en organización y métodos, administración de personal, archivos, documentación administrativa, sistemas de información, economía del sector público, derecho administrativo y administración de recursos materiales. Durante las primeras sesiones de la CAP se sugirió, como paso conveniente, el levantamiento de un inventario o diagnóstico, tarea a la cual la Comisión dedicó los dos primeros años de sus labores.²⁹⁹

En el documento se proponía que, por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaría una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, sería conveniente que cada dependencia contara con una unidad de asesoría

²⁹⁸ *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Comisión de Administración Pública (CAP) Presidencia de la República, 1967. Cfr. Prólogo e Introducción.

²⁹⁹ Otros integrantes que se mencionan son: José Enrique Gama Muñoz. Leopoldo Ramírez Limón. Guillermo Velázquez Herrera. Pedro G. Zorrilla Martínez y Miguel Duhalt Krauss. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Comisión de Administración Pública, 1967.

técnica permanente que, convencionalmente, se llamaría de *Organización y Métodos*, (en cursivas en el original).

Asimismo, en él se señala la conveniencia de agrupar y clasificar a las entidades públicas por *sectores* de actividad nacional, y determinar el papel que les corresponde desempeñar en cada sector. Esto permitiría proponer los cambios necesarios para que la organización administrativa respondiera, con mayor precisión, a las finalidades que se persiguen con la programación de la actividad del sector público.

Este documento, llama la atención por diversos motivos. Destaca por una parte, que no se pudieron instrumentar sus recomendaciones inmediatamente, pues se cruzó el crucial año de 1968; sin embargo su impacto, influencia y vigencia, repercutiría ocho años más tarde. Por otra parte, se le ha considerado un documento fecundo, tanto por los funcionarios y expertos en la administración pública mexicana, como por los especialistas que desde la academia lo han analizado y han valorado su impacto en la reforma administrativa que se instrumentó en 1976, cuyas directrices fueron de largo aliento. Estas se siguieron implementando hasta pasada la década de los noventa, aunque ya desarticuladas de su sentido original de apuntalar el desarrollo económico y social del país, mediante el fortalecimiento de la planeación y la programación formal, pues el Estado había dejado de ser “activo” y se iniciaba otro proceso de reforma, pero esta vez no administrativa, sino la reforma del Estado.

Respecto del tema de racionalidad administrativa y a los saberes institucionalizados, llama la atención en este informe lo relativo a la capacitación dentro de la función pública, pues existe ya una percepción clara de las nuevas responsabilidades que trae consigo la planeación económica y social. Se señala:

es menester el concurso de técnicos altamente especializados en las diversas ramas en que se desarrollan los programas del Estado, por lo que La Comisión considera que debería darse a las universidades, institutos, escuelas y centros de enseñanza superior información acerca de las necesidades de personal de la administración pública, para que adaptaran sus programas y técnicas de enseñanza a la formación de trabajadores idóneos para la administración pública y en cuanto

al adiestramiento especializado para tareas determinadas en la administración pública, la Comisión recomienda que el Gobierno federal promueva y estimule a los centros de educación especializados para la creación de los cursos y programas que sean necesarios. Respecto de la preparación y capacitación de ejecutivos y directores, se señala que si la capacitación de los empleados y de los especialistas es indispensable en cualquiera organización, la buena marcha de ésta quedaría seriamente afectada si no contara con ejecutivos y directores de alta calidad y se considera que la responsabilidad de los puestos directivos en el estado moderno es muy superior a la de puestos equivalentes en la empresa privada, indicándose que México cuenta ya con un buen número de directores competentes y de gran experiencia, que si bien no integran formalmente lo que en otros países se denomina el "staff" o la "clase administrativa", porque no están protegidos por la legislación desde el momento en que se consideran empleados de confianza, la verdad es que muchos permanecen durante largos períodos en el servicio público, cambiando de secretaría o de nivel jerárquico, y otros van a ocuparse temporalmente en actividades privadas.³⁰⁰

Se puede entender que quizá no era el foro ni el momento para mencionar por su nombre a universidades, institutos, escuelas y centros de enseñanza superior, con las que debería ver la adaptación de programas de estudio esta Comisión. Llama la atención que no se designe a la UNAM ni alguna de sus facultades (Derecho, Ingeniería, Economía), más aún cuando el presidente de la CAP, José López Portillo, abogado, y que había sido catedrático de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública. Tampoco se puede saber si se pensaba en el entonces, Instituto de Administración Pública (IAP), asociación civil de la cual dependencias y entidades del sector financiero gubernamental formaban parte. No obstante queda muy claro el interés y preocupación por formar, capacitar,

³⁰⁰ Además se señala en el informe que "En el Poder Ejecutivo federal se calculan en varios miles de personas las que tienen funciones de dirección, entre directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamentos y de oficina. Este cuerpo de funcionarios pasa su vida oficial en el ámbito de la dependencia en que trabajan y tienen pocas oportunidades de ver a la administración en su conjunto. A través de los años, su visión de los problemas tiende a volverse unilateral y rígida, y en ocasiones resistente a los cambios y a las innovaciones. Por estas razones conviene capacitar periódicamente al grupo de directores generales en materias de interés nacional y de orientación profesional relacionadas con las técnicas de la administración..." *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Comisión de Administración Pública p. 54.

actualizar y especializar más al personal de mando de la administración pública de esos años.

Destaca, también, que varios de los integrantes de la Comisión de Administración Pública serán funcionarios relevantes en los dos sexenios siguientes aglutinados por la trayectoria de José López Portillo, quien sería designado candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1975, en lo que se ha considerado una profundización del desarrollo compartido, en momentos en los que ya estaban en curso las rectificaciones que el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez había iniciado, primero en el discurso y después en los hechos, respecto del desarrollo estabilizador, a comienzos de su sexenio, tónica que fue seguida y profundizada por el propio presidente López Portillo de 1976 a 1982.

Es pertinente conocer y comentar lo que el ex presidente José López Portillo, publica en 1988 cuando se da a conocer *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*³⁰¹, en donde expone sus impresiones al entrevistarse con Antonio Ortiz Mena, titular de la SHCP, a propósito del trabajo y diagnóstico que realizaba la CAP, de lo que sería el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*.

Expone López Portillo que después de haber sido Director General de las Juntas Federales de Mejoras Materiales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuando Eduardo Bustamante era el Secretario (1958-1964), a partir de 1965, trabajó en la Oficina Jurídico Consultiva de la Secretaría de la Presidencia, de la que era titular Emilio Martínez Manatou, quien con el consentimiento del presidente Gustavo Díaz Ordaz, lo designó para presidir la Comisión de Administración Pública.

Señala que fue colaborador de Raúl Ortiz Mena, Subsecretario de la Presidencia, e inició sus actividades al frente del equipo que dirigía y que su propuesta para realizar la reforma administrativa para el desarrollo económico y social del país, ya tenía la aprobación de Díaz Ordaz, por lo que se entrevistaron con los miembros del gabinete. Allí le tocó conocer

La sutil sabiduría de Antonio Ortiz Mena, quien con paciencia infinita nos dejó pasar por las, a veces cristalinas y otras gaseosas y algunas más inexistentes

³⁰¹José López Portillo. *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*. Fernández Editores, 1988. Op. Cit.

paredes y estanterías de la Secretaría de Hacienda, para recomendarnos muy seriamente que si queríamos real y útilmente hacer una Reforma Administrativa, nos abocáramos, a la solución de los maestros de instrucción pública que trabajaban en la Secretaría de Educación Pública... Nada nos dijo sobre las proposiciones en materia de planeación, financiamiento y control del gasto público. Simplemente nos ponderó el sabio sistema que en sus sucesivas gestiones como Secretario de Hacienda había logrado establecer y se contenía en un folleto titulado El desarrollo estabilizador, resultado de la propia reforma que en la materia había establecido, sin pregonarlo, Ortiz Mena, y que obviamente, no admitía cambios... Fue una expresión de sutiles consideraciones, con las que pusimos a prueba nuestras proposiciones en el área fundamental de la reforma: la Secretaría de Hacienda, sin que obtuviéramos, dentro de una considerada atención, nada concreto, ni compromisos, ni sugerencias que no fueran derivaciones ajenas al área hacendaria, que se cristalizaba con el desarrollo estabilizador, ya para entonces, objeto de muchas y diversas consideraciones: reciamente defendido por las opiniones conservadoras y duramente atacado por los economistas y críticos de vanguardia.³⁰²

Concluye López Portillo señalando que era muy difícil abordar una reforma administrativa para el desarrollo sin la participación de la Secretaría de Hacienda, dueña de todos los íntimos secretos de un área reservada y se percató que la inercia administrativa se opondría a cualquier reforma y que sin el apoyo presidencial se quedaría en aspectos menores, nada que permitiera reorientar el desarrollo revolucionario. Sin tocar a la Secretaría de Hacienda nada serio podría intentarse. Y la Secretaría de Hacienda, sabía y sonriente, no quería que la tocaran. Allí se supo que no habría reforma administrativa.³⁰³

El testimonio de López Portillo es esclarecedor y da pistas y traza una ruta para entender, cómo y por qué este ex presidente, Secretario de Hacienda, en el momento de ser “destapado” como candidato presidencial, y siendo ya Presidente Constitucional, decide se promulgue en 1976 una Reforma Administrativa que modificaba de raíz la estructura de la SHCP; y reconvierte y fortalece las funciones de la Secretaría de la Presidencia, en la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, instancia que él, y sus asesores, pensaban que sí permitiría realizar adecuadamente las funciones de planeación,

³⁰² José López Portillo. *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*. Véase Parte primera, Tomo I, pp. 314-316.

³⁰³ Ibid, p. 316.

programación, presupuestación y control de la inversión pública, a través de instancias y mecanismos de coordinación institucional que articularan adecuada y eficientemente a la administración pública federal de aquellos años, al sustraer a la SHCP, de esas atribuciones. Parecía que casi 10 años después del intento de la CAP y de López Portillo, de reordenar las tareas y papel de la Secretaría de Hacienda, solicitado a Ortiz Mena, se lograba entonces.

f. La reforma administrativa condición para el desarrollo compartido. Los límites del modelo de Estado interventor y la economía mixta.

Señala María del Carmen Pardo que en la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se crearon organismos, comités, fideicomisos, programas y comisiones para atender la problemática ya identificada por la Comisión de Administración Pública, adscrita a la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no se lograron superar las desavenencias ni carencias, ni desajustes interiores.³⁰⁴ Ella destaca, en particular, el trabajo de la Dirección de Estudios Administrativos, de la propia Secretaría de la Presidencia, instancia creada para coordinar comités y que lograba consensos en los estudios, pero no en la ejecución.³⁰⁵

Deberá estudiarse si este protagonismo de la Secretaría de la Presidencia fue el que desplazó al Instituto de Administración Pública de las tareas previstas para él desde 1955 y que quizá explique el silencio y poca actividad del Instituto, rehén del conflicto interburocrático durante mediados de los años sesenta y su reconversión en los años siguientes, ya alineado a la presidencia de la república, durante las gestiones de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, convirtiéndose ese instituto en alfil del ejecutivo.

En resumen, durante 1970-1976, el resultado fue una ampliación desordenada (anárquica para algunos) del aparato administrativo, mientras que disminuían las

³⁰⁴ María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México*, pp.122-123.

³⁰⁵ Quizá esta efervescencia de Comités y Comisiones dada en los años 70, fue la que propició como crítica subterránea que afirmara: “si quieres que algo no se haga, crea un Comité”. Pardo considera que de entre las reformas que emprendió Luis Echeverría destacan las relativas al personal y a los empleados públicos.

posibilidades de introducir criterios racionales que obligaran a las paraestatales a frenar su carrera de dispendio, ineficacia y corrupción.

Desde su discurso de toma de posesión el presidente José López Portillo anunció una reforma administrativa (al parecer, estaba decidido a verter toda su experiencia y conocimiento adquirido al frente de la Comisión para la Administración Pública, entre 1965 y 1970), por lo que se expidieron disposiciones jurídicas que reordenaron las funciones de la administración central, delinearon una organización sectorial y para fines de planeación, se dispuso de una nueva estructura de gasto financiamiento.

Esa reforma administrativa y la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública (multirreformada, cada sexenio, pero vigente en 2013), todavía) que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fue lo más relevante en términos de modernización administrativa y su impacto ha sido de largo aliento, pues con ella desapareció la Secretaría de la Presidencia y se dio paso a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en 1976.

A partir de esa situación se pueden identificar con claridad dos momentos en la administración pública. Por un lado, a partir de ahí, se hacen más eficaces los esfuerzos de sectorización, aunque la reforma administrativa se circunscribió, de hecho, a la esfera de Influencia del Ejecutivo (quizá López Portillo y su equipo cercano no aquilataron que la reforma administrativa era un medio, y no, un fin). Más adelante se verá cual fue el papel de la SPP en la modernización administrativa, pero principalmente su actuación en la pugna interburocrática que tendría un primer desenlace en 1976-1982, con el favor presidencial que los llevó a escalar posiciones y a formular el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, que, como segundo desenlace, permitió a Miguel de la Madrid ser candidato presidencial 1982-1988 y como tercero, a Carlos Salinas de Gortari para 1988-1994.

López Portillo entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios.³⁰⁶ Ya se ha comentado el señalamiento de

³⁰⁶ Luis García Cárdenas, señala que en enero de 1977, aparece en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual el Ejecutivo Federal contará con la unidad denominada Coordinación de Estudios Administrativos, organismo encargado de regular la reforma administrativa. Agrega que a diferencia de la

María del Carmen Pardo quien ubica que las decisiones modernizadoras para la administración mostraron que era necesario contar con funcionarios que tuvieran una formación más especializada, de la que carecían los políticos tradicionales; incluso el lenguaje de estos nuevos funcionarios era incomprensible para el resto de los cuadros. Ella precisa que esa barrera, entre otras cosas, dio oportunidad a los nuevos funcionarios de consolidar grupos burocráticos con un poder emanado de ese código particular de información que manejaban, lo que permitió les permitió ascender en la escala de puestos y alejarse cada vez más del sistema de promoción que tradicionalmente había sido el partido en el poder, particularmente el PRI, a partir de 1946.³⁰⁷

Desde antes de los años cuarenta, ciertos segmentos de la estructura administrativa tenían ya funcionarios especializados en salud y obras, donde médicos e ingenieros se hacían cargo de las tareas administrativas.³⁰⁸ La modernización administrativa exigía conocimientos especializados más que alguna formación profesional [poder judicial, procuración de justicia, educación, economía]. Estos funcionarios

CAP y de la DGAP, la Coordinación forma parte de la Presidencia de la República para fortalecer y dar coherencia a las acciones de reforma administrativa en su conjunto, donde se requiere la intervención directa del presidente de la república ya que, “la reforma administrativa sólo puede partir de una decisión del presidente”. Luis García Cárdenas, Op. Cit., p. 331.

³⁰⁷ Aunque en los medios, en la oposición y hasta en la *vox populi* se maneja que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido un mero instrumento de la presidencia de la república, decreciendo su protagonismo a partir de 1982, no se ha estudiado a fondo cómo se ha dado esa situación y son muy pocos los trabajos que dan cuenta, con perspectiva académica, de una historia crítica del PRI a partir de su fundación en 1946. No obstante, ya comienzan a aparecer algunos trabajos sobre la crisis que llevó al Partido Revolucionario Institucional, a no ganar las elecciones del año 2000 y una primera conclusión ha quedado claro: si bien el PRI no entró a la modernidad, tampoco la modernidad entró en el PRI, tal y como se comenta en el libro de Miguel Tirado Rasso, *La crisis del partido del Estado. Una agonía revolucionaria e institucional*. México, Plaza y Valdés, 2000. Ahora que el PRI regresó a la presidencia de la república, estará por completarse la historia moderna de este partido, que ya comenzó Rogelio Hernández Rodríguez y aquí referida. Por ahora, además de las mencionadas se pueden consultar las siguientes publicaciones: Miguel Osorio Marbán, **El partido de la Revolución Mexicana**, 2 Vols. México [Impresora del Centro], 1970. *Historia documental del Partido de la Revolución 1929-1981*, México ICAP, 1981-1988, 14 Vols.; *Historia Gráfica del Partido Revolucionario Institucional 1929-1991*. México. IEPES-Fundación Siglo XXI y de Victor Manuel Muñoz Patraca (coordinador), *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000. Ascenso y caída del partido hegemónico*. México Siglo XXI Editores, 2006.

³⁰⁸ Respecto a la formación de cuadros técnicos, conviene recordar, por una parte, la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1937 y el papel que tuvo en la formación técnica para el país, en particular la explotación petrolera a partir de 1938. Por otra parte, la Escuela Nacional de Agricultura, con raíces en el siglo XIX, trasladada a la ex hacienda de Chapingo en 1924 y desde 1974, Universidad Autónoma de Chapingo. Ver *El Instituto Politécnico Nacional (IPN). Origen y Evolución Histórica* de Enrique G. León López. México. SEP-IPN, 2002, así como <http://chapingo.mx/rectoria/?modulo=historia>, respectivamente.

pertenecientes en su mayoría a familias burocráticas, no necesitaban ningún tipo de militancia partidista. Así, la alta función pública ya no dependió del partido en el poder.³⁰⁹

En resumen, ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico y, a la vez, distribuir sus beneficios, se reconoció que la administración pública podría contribuir no como mero recurso instrumental, sino de manera activa y determinante.

Así, la élite burocrática se convirtió en un poder dentro del poder, y por lo mismo fue protagonista y hasta propiciadora de pugnas internas en la búsqueda del favor presidencial, primero, y después en la búsqueda del poder, que da la investidura presidencial.

Sin duda, la cultura política de la élite burocrática mexicana, se fraguó durante el desarrollo estabilizador y permitió, paulatinamente, que la racionalidad tecnocrática se impusiera a la racionalidad política. La cultura política de esos años se caracterizó por la consolidación del saber técnico en la élite burocrática y, generalizando para los funcionarios públicos lo que señala Margarita Olvera para los sociólogos, se obtuvo reconocimiento, pertenencia, prestigio, poder e influencia, pero tuvo dos caras: una mostrada por la trayectoria técnica impecable y los logros de Ortiz Mena, y otra que exhibía las implacables ambiciones de una parte de la élite burocrática formada en esos años, que basada en su perfil técnico escaló posiciones políticas, no para ofrecer cursos de acción, sino para tomar decisiones políticas ante los graves yerros de una clase política en crisis ante los retos económico sociales.

Fue la cara de una cultura política, donde la especialización técnica fue ariete y trampolín para la conquista del poder político y eso, también, se formó entre 1950-1982, y desde su génesis fue ganando pacientemente espacios y prestigio.

D. Administración pública y burocracia en México.

a. Administración pública

En general, la administración pública se puede entender como todas las acciones económicas, sociales y políticas involucradas en la actuación del gobierno³¹⁰. También, en

³⁰⁹ Pardo, *La modernización administrativa en México*, Cfr. pp. 145-149.

su definición más simple, tiene la función de ordenar, disponer y organizar: a) los bienes y recursos gubernamentales y b) los recursos y servicios públicos, con peculiaridades que la distinguirán de la administración que realizan los agentes privados, como por ejemplo la aplicación de leyes y reglamentos, así como su interpretación³¹¹.

En el marco de la interrelación existente entre la administración pública y el sistema político se reconoce que ésta tiene un doble papel: en un extremo está subordinada y, en el otro, está (se pretende) independiente. En Capítulo I de este trabajo ya se detalló cómo algunos especialistas identifican a la administración pública y al aparato público³¹² y, en adelante, se revisará brevemente a la administración pública como soporte y razón de ser de la burocracia.

Se debe señalar que existe un consenso generalizado que define a la administración pública como instrumento del poder político, donde, hay que recalcarlo, tiene un papel netamente instrumental: es un medio, no un fin.

Existe consenso al pensar que es el sistema político el que le da sentido y alcances a la administración pública, aunque existen opiniones en contrario, donde hay quien piensa que la tecno burocracia esgrime cierto tipo de autolegitimidad: su capacidad experta y su comportamiento racional y medido ante los impulsos del poder político.

Sin embargo, algunos opinamos que la tecno burocracia es la manera de ejercer la política en tiempos de la globalización: de cómo se llegó hasta a esto, tratará este capítulo.

Más allá de polisemias y selvas semánticas existentes en los discursos político administrativos vigentes, debemos partir de un principio: la administración pública es un componente del sistema político y está supeditada a él, pues es el sistema político quien marca el sentido, el tono y el ritmo que se va a dar a la práctica de la administración

³¹⁰ José Ayala Espino. *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México. Facultad de Economía, UNAM, 1997.

³¹¹ El *Diccionario de la Lengua Española* (DRAE) entre las distintas acepciones de administrar, incluye la de ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes. Respecto a la definición de Administración Pública, la define como organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial y también como el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. Ver <http://lema.rae.es/drae/>

³¹² *Vid supra*, p.7. Cfr. María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México. 1940-2006*. México. El Colegio de México, 2009, p. 15.

pública y a las adecuaciones correspondientes del aparato público, que se expresarán en su estructura, sea como innovaciones, ajustes, simplificaciones o sea como modernizaciones y hasta reformas.

Todas estas modificaciones tendrán implícita o explícitamente una intencionalidad que deviene de algún enfoque teórico, enfoque estrechamente vinculado, aunque no siempre ubicable y demostrable, a principios dominantes o conceptos hegemónicos respecto del gobierno y del Estado.

Entre 1981 y 1982, en conferencias impartidas en el Instituto Nacional de Administración Pública, Luis F. Aguilar Villanueva, señalaba que:

Hoy por hoy [y quizá más que nunca] la producción capitalista está insertada en y regulada por la política estatal, sea mediante un ordenamiento jurídico general (nacimiento del derecho social) o particular (estatutos, reglamentos, leyes particulares) o sea mediante medidas administrativas (planes, programas)... Y esto, se ha conseguido por la burocratización de la sociedad, lo que significa, ni más ni menos, la estructuración de la sociedad en un mundo social de especialidades científico técnicas. Así, la sociedad estatizada surgida de la burguesía y en este sentido, surgida del capital, es una sociedad calculable por entero, en principio, con la posibilidad de calcular de antemano el alcance de los fines perseguidos[...]Ciencia y derecho constituyen, unidos e interpenetrados, el proceso general de reproducción social de las sociedades modernas, siendo la ciencia y derecho los medios que permiten un cálculo y control general de la sociedad y de la naturaleza que constituyen, por esto mismo, la sociedad racional, en sentido de eficiente y eficaz con respecto a los fines perseguidos.³¹³

³¹³ Luis F. Aguilar Villanueva. *Política y racionalidad*, México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 151. Conferencias impartidas en el INAP entre 1981-1982. El libro se publica en junio 1982. Cfr. "Racionalidad e irracionalidad de la administración pública mexicana", pp. 95-123. Véase p. 102-106. A lo anterior, Aguilar Villanueva lo ha denominado *el cientificismo y la juridificación universal* del proceso de *producción social* aunadas a la *monopolización* separada de los medios de producción general, económica y política de la sociedad, lograron que esta sociedad moderna occidental fuera calculable por entero. "En torno al empresario económico y al dirigente político creció inexorablemente todo un equipo de "intelectuales" que con base a su saber especializado contribuyeron al cálculo de capital, de rentabilidad y al "cálculo de dominación", al cálculo del costo-beneficio sociopolítico general de las medidas de Estado".

El comienzo de la década de los ochenta, eran años cuando en México el Estado de bienestar, el Estado activo, el Estado ampliado o Estado interventor³¹⁴ era paradigma e impronta, pero ya había signos claros de un punto de quiebre y, con él, surgían voces nuevas que alertaban del problema y los efectos por el que atravesaba la economía y sociedad mexicana y la administración pública, ese aparato que crecía al parecer inexorablemente desde 1946 y que, al final de los setenta, presumía de la instrumentación e implementación de una reforma administrativa (pretendido signo de cabal salud) dirigida por la Presidencia de la República.

No obstante, en los ámbitos académicos, entre investigadores y estudiosos, se comenzaba a reconocer que la salud no era tal –finalmente las burbujas y las llagas purulentas revientan– y, además, que había crisis de identidad en la administración pública. Luis F. Aguilar Villanueva, en 1983 toma el “toro por los cuernos” y señala que más que crisis de identidad en la administración pública, existe ausencia de identidad, pues ésta se ha desarrollado internamente mediante un debate crítico entre: métodos, teorías y técnicas de investigación. También indica que en nuestro Estado es sustancialmente administrador del crecimiento, bienestar y paz social, y que la administración pública es un factor intrínseco de la cuestión social y política. Sobre esto explica:

La administración pública está en función de fines políticos, pero no los realiza políticamente sino administrativamente. Este proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines políticos es justamente lo que debe ser erigido como objeto del conocimiento de la ciencia de la administración pública, y lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para captar con precisión y riqueza la especificidad de su inscripción en las instituciones estatales, así como su identidad y diferencia dentro del conjunto de estas. El primer concepto hace casi exclusivo énfasis en mostrar que la administración pública es funcional y que existe en función de fines políticos (naturaleza política). El segundo concepto, por su lado, hace exclusivo énfasis en mostrar cómo esta realidad funcional está intrínsecamente constituida y organizada y cómo opera para poder realizar los

³¹⁴ José Ayala Espino. *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México. Facultad de Economía, UNAM, 1997.

fines políticos. El primer concepto define a la administración pública por sus fines (políticos), el segundo, la define por sus medios propios y por la organización de sus medios (administración).³¹⁵

Para él, el concepto de administración pública, será un concepto complejo que contiene en su comprensión lógica los fines estatales gubernamentales; la organización de las acciones, recursos y medios; su funcionalidad respecto de los fines; las técnicas empleadas para incrementar la eficacia de las acciones y sus efectos o consecuencias respecto de la consecución de los fines.

Así, la dimensión de los fines resalta su naturaleza política (estatal gubernamental) de la administración pública, en tanto que la dimensión de la organización, de las técnicas y las acciones —los medios—, resalta la naturaleza administrativa. Enfatiza Aguilar Villanueva: “La política tiene que ver con la conquista total o parcial del poder soberano del Estado: se busca el poder, en el fondo, para poder realizar fines. El poder es instrumental y funcional. La política tiene que ver con fines y con el poder realizarlos. La política moderna es el reino de lo factible y de lo posible”.³¹⁶

³¹⁵Véase el trabajo de Luis F. Aguilar Villanueva, *Los objetos de conocimiento de la administración pública*, *Revista de Administración Pública*, No. 54, abril-junio, 1983. INAP, México, pp. 362-384, en el cual este autor realiza un análisis pionero sobre los varios objetos de la administración pública. Destaco lo siguiente: 1) La administración pública es un sistema de acción y una organización de actores inscrita en el Estado y al servicio del gobierno del Estado. Es concebida como una función, y el administrador público como funcionario. Es un sistema de acción racional de acuerdos y fines. 2) Dentro de criterios marxistas hegelianos, el fin de la administración pública es la valorización del capital y su dominación política. 3) El meollo de la administración pública es averiguar por qué históricamente ella existe o por qué es necesario que exista. 4) Lo público, es la condición o mediación necesaria para la existencia legítima o institucional de lo privado, así como la administración pública es una de las condiciones ineludibles para la realización de los intereses privados y sobre todo para su concordancia y ensamble con miras a la pacificación social y al crecimiento de la riqueza social. 5) El estado social o *welfare* es la nueva forma contemporánea del Estado en la que se ha desarrollado y privilegiado la administración pública en respuesta al fracaso de lo privado: crisis de capital y conflicto de clases. 6) La ciencia de la administración pública es estrictamente “ciencia política” independientemente de la imagen que se tenga de la ciencia política y de su método. Y es tal en razón de su “objeto de conocimiento” que es conceptualizado como una realidad intrínsecamente gubernamental. 7) La administración pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones para realizar los fines que les son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que este toma ante situaciones sociales y políticas dentro del marco constitucional, pp. 366-370 del mencionado trabajo.

³¹⁶Ibid, pp. 373-375

Aguilar Villanueva, en un acercamiento al objeto de conocimiento de la administración pública va, a esclarecer los tres niveles o designaciones que comúnmente se hacen del término administración pública en México (como aparato burocrático, como estructura administrativa, como disciplina teórica).

Como estructura administrativa debe contener los siguientes elementos:

1) Los fines del gobierno del Estado, explicitados en sus planes y programas sectoriales. 2) Disposición, distribución u organización de los actores y las acciones para alcanzar de manera sistemática, continua y deliberada los fines estatales y gubernamentales. 3) Disposición, distribución y organización de los recursos, medios e instrumentos que se consideran necesarios y/o suficientes. 4) Las operaciones o procedimientos de ejecución. 5) Los efectos de la organización de los actores.³¹⁷

Como otros teóricos contemporáneos de la administración y las políticas públicas, Aguilar Villanueva considerará que la novedad de las sociedades modernas radica en que la normatividad fundante y garantizadora de sus relaciones básicas es sólo el derecho racional y en ese entramado, la política mediante la administración pública, y por lo tanto, su concepto –objeto de conocimiento– integra indisolublemente a la política con la administración y a la institución estatal con el proceso administrativo técnico, de donde se deduce que las políticas gubernamentales (los fines) en un estado de derecho social necesitan, para realizarse, de la administración pública (los medios).

Así, cualquiera de los fines del gobierno (planes y programas) necesita de un juicio de “factibilidad técnica” con base en los recursos, instrumentos, procedimientos disponibles y en una estimación a cálculo de sus efectos previsibles.

Junto a las aportaciones de Aguilar Villanueva, es conveniente referir a otro de los principales estudiosos contemporáneos de la administración pública mexicana, Mauricio Merino Huerta, quien señala que la administración pública se ha caracterizado más por adecuar al gobierno a los desafíos del entorno, que por su capacidad de anticiparse a

³¹⁷Ibidem, p. 373.

ellos, pues ha sido más reactiva que proactiva, y por eso ha servido más para el diagnóstico del presente que para planear o construir futuro.³¹⁸

Para Merino Huerta, la administración pública no ha podido resolver el dilema entre fines y medios, problema que se ha desdoblado en dicotomías. Menciona, por una parte, la dicotomía de Woodrow Wilson entre política y administración, quien señaló que la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. “Aunque la política fije las tareas de la administración, esta no debe dejar que la política maneje sus oficinas”.

Por otra parte, ante la dicotomía entre fines políticos legítimos y medios técnicos racionales, Max Weber se preguntó. ¿Quién debe fijar los objetivos últimos del Estado: el líder carismático o tradicional o la administración racional? Dilema de muy difícil resolución entre fines públicos y medios gubernativos.³¹⁹

Concluimos con Aguilar Villanueva y Merino, recordando tres preceptos que será de utilidad tener presente al momento de abordar el asunto de la burocracia que se desempeña y se hace cargo del proceso de la administración pública mexicana y que lo convierte en actor central de ésta:

- 1) El Estado mexicano posrevolucionario es en esencia social.
- 2) No puede haber política de bienestar social sin administración pública social.
- 3) La política gubernamental se constituye por medio de la administración pública.³²⁰

b. Burocracia

Existen, y existirán cada vez más, múltiples maneras para abordar el estudio de la burocracia: principio dominante, constructo conceptual que de suyo es complejo,

³¹⁸ Mauricio Merino. *De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y política públicas desde una perspectiva nacional*. pp. 111-121. Merino cita a Aguilar Villanueva en su trabajo de 1983, aquí referido, recuperando los diversos objetos de conocimiento de la administración pública: como administración estatal (aparato público); como proceso administrativo y, finalmente, como técnica de administración, Cfr. p. 112.

³¹⁹ Mauricio Merino. *De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y política públicas desde una perspectiva nacional*. Op. Cit, p. 113-114.

³²⁰ Aguilar Villanueva. *Los objetos de conocimiento de la administración pública*, *Revista de Administración Pública*, op. cit., pp. 380-383

polisémico y que en su paso en el tiempo se ha cargado de significaciones que se le han adherido producto de distintas lecturas, análisis e interpretaciones derivadas de la dinámica —a veces inercia- socio-histórica³²¹.

La palabra burocracia se ha convertido en uno de los mitos de nuestro tiempo. Se emplea para identificar una institución o una casta, un modo de operación, una actitud laboral, una ideología, una manera de considerar y organizar la sociedad, una forma de vida.

El término burocracia nació con fuertes matices peyorativos, hasta que se desarrolló una apreciación teórica adecuada a los imperativos administrativos. Desde el siglo XVIII existe una percepción clara de la burocracia y del proceso que significa la burocratización, al que desde finales del siglo XX estudia el desarrollo organizacional.³²²

Al concepto burocracia se le han realizado análisis e interpretaciones desde las disciplinas, por así llamarlas clásicas, como el derecho, la sociología, la ciencia política, y más recientemente la administración pública o desde las más acuciosas especializaciones derivadas de aquellas como el derecho administrativo, la sociología de la administración pública, la sociología de las profesiones y las ciencias de política y la sociología política.

³²¹ Destaco los siguientes trabajos: 1) Max Weber. *Economía y sociedad*. México. FCE, 1964. 2) Michel Crozier. *El fenómeno burocrático*, Bs. As. Argentina, Amorrortu Editores, 1969. 3) Eugene Kamenka, y Martin Krygier (compiladores). *La burocracia. La trayectoria de un concepto*. Traducción de Eduardo L. Suárez. México, FCE, 1981. 289 pp. 4) Alfred Diamant. "Elites burocráticas europeas: en ascenso o en declive". Departamento de Ciencias políticas. Universidad de Indiana, Bloomington, EEUU. Revista *Política y Sociedad* 3, 1989. Madrid, pp. 63-72, 5) Gina Zabłudowsky Kuper (Coordinadora). "Burocracia, tecnocracia y modelos posempresariales", en *Sociología y cambio conceptual. De la burocracia y las normas al cuerpo y la intimidad*. México, Siglo XXI Editores, UAM-A, 2007. 295 pp. 6) David Arellano Gault, «La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico», Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea], Coloquios, 2009, URL: [@apropos David Arellano Gault. CIDE. 7\) Carlos Sirvent. *La burocracia*. México, ANUIES, 1977. 95 pp. 8\) B. Guy Peters. *La política de la burocracia*. Estudio introductorio de José Luis Méndez. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. 542 pp. 9\) Ludwig Von Mises. *Burocracia*. España. Unión Editorial, S. A. Biblioteca de la libertad, 1974. Primera edición en inglés, 1944. 165 pp. 10\) Milovan Djilas. *La nueva clase*. Bs.As. Editorial Sudamericana, 1962.](http://nuevomundo.revues.org/48083)

³²² Eugene Kamenka, y Martin Krygier (compiladores) en *La burocracia. La trayectoria de un concepto*, señalan que nos encontramos ante la indispensabilidad de la administración burocrática, comentando además que la relación existente entre las administraciones burocráticas, la estructura económica del Estado y su aparato político, es claramente simbiótica, pues la burocracia, se reproduce, autogenera y tiene condiciones de indestructibilidad, siendo la rutinización inherente a la burocracia. véase, p.265.Op. cit.

Se debe tomar en cuenta que los estudios y análisis sobre la burocracia se realizan inmersos en un horizonte y un marco conceptual específico que los inscribe dentro de un horizonte cultural determinado (de enunciación o de recepción), debiéndose identificar si se encuentran ubicadas en qué corrientes de pensamiento: el liberalismo, el marxismo, el pensamiento crítico y los estudios comparados.

Aunque parezca perogrullada, en la administración pública, la burocracia es un actor político y en ese sentido, son diversas las maneras de definir y entender la burocracia.

Para el politólogo Carlos Sirvent, uno de los pioneros en el estudio de este tema en México, el concepto general de burocracia se va a referir a la necesidad que tienen las organizaciones de establecer un trabajo administrativo separado de cualquier otra función, con el objetivo de mantener la vigilancia y dirección de la organización.³²³

En sentido weberiano, podemos considerar que el término burocracia, en una acepción restringida, trata del tipo de dominación específico dentro del terreno político, pues se considera a la burocracia como el grupo definido de personas cuyas actividades se ejercen en el ámbito estatal. En una segunda acepción, se refiere al sistema de administración que se practica racionalmente y que incluye a todos los empleados que trabajan en oficinas en cualquier sector de actividad.³²⁴

³²³ Sirvent establece que el concepto general de burocracia se va a referir a la necesidad que tienen las organizaciones de establecer un trabajo administrativo separado de cualquier otra función, con el objetivo de mantener la vigilancia y dirección de la organización. En *La burocracia*, hace un recorrido general por la historia del concepto. En él, hace énfasis en Marx, Weber, y algunos marxistas: Gramsci, Mandel (aunque no menciona el trabajo de Milovan Djilas) y presenta definiciones útiles a partir de Gramsci. No se ocupa mucho de la alta burocracia, pero en el caso de México, sí se ocupa del caso de algunas organizaciones. Se detiene en la FESTSE y habla de burocracia política. Se ocupa de la burocracia sindicalizada. Destaca el carácter histórico de la burocracia, insistiendo en que, como fenómeno histórico se refiere al cuerpo administrativo que tiene en sus manos la organización, ya sea de unidades económicas, políticas o sociales. Cfr. Carlos Sirvent. *La burocracia*, op. cit.

³²⁴ En el trabajo de Gina Zabludowsky Kuper, "Burocracia, tecnocracia y modelos posempresariales", en *Sociología y cambio conceptual*, esta autora describe la influencia de la percepción de Max Weber sobre este aspecto, pero señala que ya está llegando a sus límites ante los modelos posempresariales. Señala que, en la dominación burocrática, la autoridad no reside en la persona que la ejerce, sino en un orden impersonal (la institucionalidad) el respeto a las reglas. Ella afirma que Weber concebía a la burocracia como una

Cabe destacar que el carácter específico de la lealtad moderna reside en que esta no se subordina a una persona como el señor o al patriarca sino que se pone al servicio de una finalidad objetiva y, actualmente, tanto en la administración pública como en el sector privado empresarial, predomina el principio de organización jerárquica, pues es el contrato el que constituye la base legal de la relación laboral y la ocupación de un puesto conlleva la aceptación de un *deber específico de fidelidad al cargo*, a cambio de la garantía de una existencia asegurada.³²⁵

Como fenómeno político, social y económico, tomo en cuenta algo de lo definido por B. Guy Peters quien considera a la burocracia un actor político en constante relación con otros actores: los políticos electos (ejecutivo, legislativo), los grupos de presión, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante señalar que, no obstante que Guy Peters otorga un papel protagónico a la burocracia, lo dimensiona mesuradamente, pues precisa que ésta no está siempre preocupada por aumentar su tamaño, ni sólo por cumplir sus objetivos, aunque sí por preservar y acrecentar su presupuesto. Si bien no la considera neutra, tampoco le reconoce que tenga una fuerza monolítica. No obstante, señala que la burocracia sí está en condiciones de facilitar u obstruir decisiones respecto a sus superiores políticos.³²⁶

Sobre el punto y para el caso mexicano, nos apoyamos también en lo propuesto por David Arellano Gault quien señala que dentro del universo global de los burócratas,

organización basada tanto en el conocimiento de los expertos como en la disciplina. Es la combinación de la obediencia y la regla. Ver pp. 107-113, op. cit.

³²⁵ Característica importante en la burocracia, es la búsqueda de estabilidad: “Perpetuidad del cargo”, que es una expectativa y añoranza del funcionario público. Gina Zabłudowsky comenta además, que la expansión de la burocracia crea una enorme demanda cuyos títulos especializados se asocian a las posibilidades de obtener una ganancia tangible, el acceso a puestos que aseguran salarios y pensiones y a la obtención de una aceptación social y un prestigio derivado de la preparación para el cargo. En términos generales tanto en los negocios como en el gobierno, el funcionario es un especialista, que como tal desplaza la noción de “persona cultivada” de las civilizaciones anteriores, Gina Zabłudowsky, op. cit., p. 110.

³²⁶ Véase B. Guy Peters. *La política de la burocracia*. Estudio introductorio de José Luis Méndez. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. 542 pp.

los “de base” (los burócratas operativos) han sido escasamente estudiados³²⁷, mientras que los “de confianza” (los burócratas con mando) lo han sido más a través de la categoría de la camarilla³²⁸.

La idea central que él plantea es que el aparato administrativo al final de cuentas, al menos durante los más de setenta años³²⁹ de dominio del partido del gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), era un aparato enteramente dominado por la agenda de los funcionarios designados políticamente.

Como se sabe, las camarillas³³⁰ son grupos semi formales, unidos por lazos de amistad o conveniencia, que se protegen en el andar político y que se siguen en los diferentes puestos que va cosechando como parte de las prebendas y negociaciones políticas.³³¹

³²⁷ Arellano Gault cita el trabajo de Bertha Lerner, “Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. Los trabajadores del Estado: fuerza conservadora en la actualidad previamente fuerza revolucionaria” en *Revista Mexicana de Sociología*. 46 (2), 1984, p. 31-57. Ver también, Carlos Sirvent. *La burocracia*. México, ANUIES, 1977. 95 pp.

³²⁸ De Roderic Camp, se puede revisar *Reclutamiento político en México*. México. Siglo XXI Editores, 1996. 342 pp., así como el trabajo de Peter Smith “La movilidad política en el México contemporáneo” en, *Lecturas de política mexicana*. Editado por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. México. Primera edición, 1977, pp. 376.

³²⁹ También las generalizaciones e imprecisiones de tanto repetir se van aceptando como verdad. Vale la pena señalar que es común que en el cómputo de años sobre la existencia del partido oficial se considere su fundación como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, su cambio a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y, finalmente la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1946. En sentido estricto, desde esa última fecha se debería contar su hegemonía que duró, en un primer momento hasta el año 2000, en total 54 años.

³³⁰ Roderic Camp. *Reclutamiento político en México*, op.cit.

³³¹ Las camarillas han funcionado para todo el ámbito de actuación del sistema político. En la militancia partidaria; en el trayecto docente y en el ejercicio burocrático. Además de los puestos en la administración pública, los grupos se diversificaban en el legislativo, en el poder judicial y en el partido oficial donde se abrían espacios. El Instituto de Estudios Políticos y Sociales (IEPES), no se pudo sustraer a los tiempos y tendencias y fue presidido por políticos, pero principalmente por intelectuales, gente vinculada a la academia. La tercera asamblea nacional ordinaria del PRI, celebrada en marzo de 1960, modificó los estatutos para conferirle: “realizar, en forma permanente, las investigaciones y análisis de los problemas nacionales y de los específicos del partido, para plantear soluciones que permitan aplicar la doctrina y los principios de este en la elaboración de los programas de acción y de gobierno de los candidatos a cargo de elección popular que impliquen gestión administrativa”. Algunos de sus presidentes más destacados fueron, universitarios sobresalientes: Leopoldo Zea, 1960. Octaviano Campos Salas, 1963. Jorge de la Vega Domínguez, 1968. Santiago Roel, 1971. Horacio Labastida, 1962. Julio Moctezuma Cid, 1965. Luis Dantón Rodríguez, 1976. Alejandro Cervantes Delgado, 1977. Guillermo Fonseca Álvarez, 1979. Carlos Torres Manzo,

Proponiendo una definición, descripción y dimensionamiento cualitativo de lo que en esta investigación se considera como burocracia, se puede establecer que la burocracia es el personal especializado contratado por el Estado para servirle.

Dentro de la burocracia se puede distinguir entre burocracia de base y la alta burocracia, que para efectos de este trabajo he denominado como élite burocrática, tal y como ya se ha caracterizado en la Introducción.

La élite burocrática es la parte alta de la pirámide de lo que en México se le denomina “personal de confianza” en oposición y complemento de la “burocracia de base”. Dentro de la “burocracia de confianza”, también se encuentran los mandos medios y superiores como son directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, principalmente y que en muchas ocasiones son el sedimento desde el cual emerge una carrera burocrática, que escalando y promoviéndose llega, no en pocas ocasiones, a ser parte de la élite burocrática.

Algunos autores consideran como alta burocracia a los dirigentes de los partidos políticos y de los organismos que les constituyen: sindicatos y otras agrupaciones (Octavio Paz le llama burocracia sindical)³³².

Debe destacarse que durante el periodo que nos ocupa, el tránsito de clase política a administrador (funcionario) es cada vez más frecuente y las fronteras desaparecen,

1980. Jorge Tamayo López Portillo, 1981. Carlos Salinas de Gortari, 1981. Miguel Ángel Aceves Saucedo, 1982. Carlos Torres Manzo, 1986. Enrique González Pedrero, 1987. El IIEPES desapareció en 1991, cuando Luis Donaldo Colosio era presidente del CEN del PRI, para dar su lugar a la Fundación Cambio Siglo XXI. En tanto cambiaban los tiempos, fue un espacio en el PRI donde los técnicos, economistas y hasta tecnócratas militantes, se aglutinaban. Ver *Enciclopedia de México*, Tomo VII, p. 4273.

³³² Por su crecimiento, ha sido necesario que los sindicatos tengan cuadros profesionalizados, de carácter estable más o menos permanente, los que han llegado a constituir una verdadera burocracia, tal como la concibió Weber, quien vaticinó, por otro lado, la proliferación de la burocracia en los sindicatos. Por otra parte, Octavio Paz se refiere al término en el *Ogro Filantrópico*, aunque no desarrolla el concepto pero se entiende con claridad que la burocracia sindical es la “correa de transmisión” para la legitimación del poder estatal en su relación con los sindicatos necesitándose mutuamente. Desde una perspectiva marxiana, se puede entender a la “burocracia sindical” como una forma histórica de la lucha de clases, es decir, como una categoría creada para explicar su desempeño en determinado lugar y periodo histórico dentro del modo capitalista de producir y re-producir la vida.

situación que no se da con los dirigentes sindicales con posiciones políticas, en la actualidad, lo que hace suponer y muestra que esta modalidad está en vías de extinción.

En consecuencia, la alta burocracia que será mencionada aquí, es la “crema y nata” del poder ejecutivo, esa élite conformada por los integrantes del gabinete presidencial³³³. A ellos, son a los que consideraremos en sentido estricto, como élite burocrática.

Manuel Quijano, para explicar qué es un gabinete, señala que:

... Es la plana burocrática que rodea al titular del Poder Ejecutivo. Dentro de la intrincada maraña de funcionarios que puebla toda estructura de gobierno, sobresalen unos cuantos, usualmente titulares de las más importantes dependencias, identificados por tener mayores privilegios e influencia. Se trata de un pequeño círculo de colaboradores que rodea al gobernante, quienes en un clima de confianza y privacidad le asesoran sobre los problemas del país. A dicho grupo se le conoce de manera coloquial como gabinete. El gabinete siempre ha constituido un grupo compacto de funcionarios públicos que rodea al mandatario. Inicialmente, de manera exclusiva le daban cuerpo los titulares de las secretarías del despacho, todos miembros del sector central. [...] Con el tiempo, sobre todo a partir de la Constitución de 1917, fueron agregándose los jefes de departamento administrativo, figura en desuso desde 1997 y eliminada jurídicamente en el 2006, procuradores de la República y del Distrito Federal, directores de los principales organismos del sector paraestatal, y auxiliares del propio Ejecutivo Federal. El número de miembros depende de la época y del gobierno de que se trate. También se deben considerar las distintas acepciones o tipos de gabinetes que suelen ser utilizados: “presidencial”, “legal”, “ampliado” y “sectorial”, pero en ningún caso, han llegado a sumar la media centena de miembros. Se trata de la cúpula del gobierno en turno. Son los funcionarios ubicados en la cúspide de la

³³³ Comenta Manuel Quijano que sin importar el grado de desarrollo que tiene un país, “la clase gobernante se distingue porque mantiene un nivel económico, político y social que le permite sentar pautas con capacidad para impactar a todos los estratos sociales. La máxima figura del gobierno y de la sociedad en su conjunto, corresponde al Presidente de la República. Su indiscutible preponderancia, deriva de las amplísimas facultades, constitucionales y metaconstitucionales, que han sido reservadas a su investidura. El Presidente de la República, como cabeza del Estado y titular del Ejecutivo y de la administración pública, acumula tal cantidad de tareas que para ejercer sus prerrogativas requiere de personas que le auxilien en las tareas de gobierno. De ahí surge una abultada lista de colaboradores: secretarios del despacho, jefes de departamento, subsecretarios, oficiales mayores, directores generales, asesores, auxiliares y más, quienes también guardan potestades e influencias de consideración”. Manuel Quijano Torres. *Los gabinetes en México: 1821-2012, Tomo III en 200 años de Administración Pública en México*. INAP, 2012 569 pp.

pirámide, todos identificados por el trato político o personal que durante sus trayectorias públicas lograron establecer con la cabeza gobernante.³³⁴

Mucho se ha comentado sobre el constante tránsito que existe entre la clase política y la élite burocrática. Varios autores refieren que al menos en alguna parte de su carrera, los políticos vieron el paso por la administración pública como una actividad indispensable para alcanzar sus aspiraciones. Esas posiciones les permitían estar en nómina, tener viáticos y pasajes, gastos de representación y personal a su servicio, así como vehículos y oficina e infraestructura como base de operaciones. Arellano Gault le llama el dominio de los pasillos burocráticos que a la larga se convirtió en clave del desarrollo de la política en el país³³⁵.

Es esta quizá una de las razones, señala José Luis Méndez Martínez, por las cuales el régimen de empleo público se ha resistido sistemáticamente a ser encasillado en un servicio civil, si bien de alguna forma la estabilidad del aparato tendría que ser conseguida.³³⁶ Se incluye una última afirmación de Arellano Gault que nos permite caracterizar y entender a la élite burocrática que ha dirigido a la administración pública en México en los últimos 50 años:

³³⁴ Manuel Quijano Torres. *Los gabinetes en México: 1821-2012*, Op. Ct. pp. 59-62

³³⁵ No sólo David Arellano Gault considera esto, también Héctor Aguilar Camín, Peter H. Smith y muchos más. No hay estudios empíricos al respecto, pero se puede pensar con base en información recabada informalmente, que en la actualidad un 80% o más de los burócratas de confianza del gobierno federal (alrededor de 36, 690) no pertenecen al círculo cercano de una camarilla y pueden ser considerados burócratas profesionales. Insiste Arellano, que el segundo límite al concepto de camarilla para explicarnos el actor burocrático en México se debe al profundo cambio que implica la *Ley de Servicio Profesional de Carrera* (SPC) aprobada en 2003.

³³⁶ José Luis Méndez. "La profesionalización del estado mexicano ¿olvidando o esperando a Godot?" en *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, COLMEX, 2000. El SPC no es obligatorio para las entidades de la administración pública, sólo para las dependencias del sector central, se sabe que algunos titulares de las entidades prefieren no crear el servicio ya que consideran que quedarían "encorsetados" por la reglas para la elección de personal por lo que su poder discrecional se vería menoscabado. En otras palabras, la estabilidad en la función pública, consideran los analistas, se debe al reconocimiento que desde los equipos se le da a la experiencia y al conocimiento técnico, pese a que, debido a las reglas del juego sexenal, eran los primeros sacrificados en los reacomodos políticos y administrativos que se generaban en el sexenio. Afirma Arellano Gault que parte de la movilidad y rotación no se debía necesariamente al cambio de posición de un equipo que se mueve con la mayor cantidad de sus allegados, sino más bien, se puede entender por la búsqueda de posiciones político-administrativos (para permanecer en el nivel –paso de costado- o ser promovido, pero no estar en la "banca"), que hacían necesario al funcionario público en una posición.

El resultado de este esquema político y social ha producido un aparato complejamente articulado, sobre normado, lleno de reglas formales e informales; un actor sumamente flexible para ser manipulado a las órdenes políticas. Es en este marco de relaciones (muy poco estudiado empíricamente, quizás por lo opaco que era) que se establecían las pautas aceptables y comunes de lealtad, liderazgo, profesionalización, experiencia y control, propios de este aparato administrativo. Un grave error se cometería si esta historia y lógica, que construyó la cultura organizacional y política del aparato público, fuera menospreciada como parte del diagnóstico para construir el nuevo servicio profesional. La arena sobre la que se mueve el servicio profesional contemporáneo es esta, sin duda.³³⁷

A continuación se abordarán los elementos más significativos que distinguen a la burocracia y a la élite burocrática, en lo relativo a la especialización técnica.

No obstante que han pasado ya muchos años desde que se estableció el modelo que conocemos como weberiano, que simplificando es el que describe mejor lo que señalamos como especialización técnica, modelo en el cual se busca la eficiencia y la racionalidad. En este sentido, en la administración pública mexicana del periodo que nos ocupa, en mayor o menor medida el proceso burocrático se estructuró sobre las siguientes características: a) Carácter legal de las normas y de los reglamentos. b) Carácter formal de las comunicaciones. c) Racionalidad en la división del trabajo. d) Impersonalidad en las relaciones de trabajo. e) Jerarquía bien establecida de la autoridad. f) Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales. g) Competencia técnica y meritocrática. h) Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad. i) Profesionalización de los participantes. j) Completa previsibilidad del funcionamiento.

³³⁷ Arellano Gault cita a Alejandro Herrera, en “Algunas consideraciones en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México para hacer frente a la globalización”. Servicio profesional de Carrera. I (1), 2004, p. 101, pero además agrega: “Curiosamente, con la llegada de la alternancia política, este sistema de cuasi botín ha sido transformado en diversos espacios como un sistema de verdadero botín. Hoy día vivimos la asignación de puestos administrativos a personas cuyo único mérito ha sido participar de alguna manera en contiendas políticas de partido en el poder, sobre todo en contiendas regionales. Servidores públicos de alto nivel que nunca habían administrado ninguna oficina pública, son comunes hoy día. Es también común ver funcionarios que viajan a sus estados todos los viernes y regresan a la capital a trabajar los lunes. Una cantidad importante de estos funcionarios tienen, además, todavía importante actividad política en sus municipios o estados (generando conflictos de interés evidentes)”.

Lo simple de estos preceptos, casi apodícticos, nos permite no describirlos. Queda claro que la especialización técnica en la burocracia estará referida, en resumen, al apego a la norma; la “dictadura” de los comunicados oficiales (oficios); el respeto a la autoridad jerárquica y al organigrama; el respeto al procedimiento y el apego al expediente.

Si bien este modelo se da en gran medida en el caso mexicano, también tales características son la consecuencia de la implantación cabal del modelo capitalista en todo el mundo occidental desde el primer cuarto del siglo XX.

Con Alfred Diamant, se puede aseverar que el desarrollo de las burocracias exhibe modelos de cambio más cercanos a la evolución que a la revolución. En lo relativo a la especialidad técnica, Diamant, identifica a dos tipos de burócratas dentro de lo que hemos denominado élite burocrática.

Por una parte el tipo “generalista”, donde destacan los juristas y los de formación humanista y, por otra, el especialista, que es resultado de la complejidad de funciones del Estado confiadas a personas adecuadamente preparadas (economista, administrador público). Él señalará que ambos tienen estudios universitarios, sin embargo, a ambos perfiles se les pedirá la carrera administrativa, quedando claro que los gobiernos se preocupan por el modelado de las mentes, las habilidades y la personalidad del burócrata. Sin embargo, este asunto se tratará en el capítulo siguiente, pues si la clasificación de Diamant³³⁸ es adecuada, nos parece que se puede, matizar y detallar más, cuando se aborden las características más importantes de los actores preponderantes en la administración pública mexicana. Nos referimos a: políticos, burócratas, intelectuales humanistas, funcionarios, técnicos, tecnócratas, “tecno burócratas”, que se analizarán en la siguiente unidad. Al final de este apartado se puede concluir que:

- Del recorrido realizado es importante destacar que muy temprano, aparecen indicios claros del surgimiento del pensamiento tecnocrático en México: en 1929, con la creación de la sección de economía en la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional; en 1930 con la publicación de la *Ley sobre Planeación General de la*

³³⁸ Alfred Diamant. “Elites burocráticas europeas: en ascenso o en declive”. Departamento de Ciencias políticas. Universidad de Indiana, Bloomington, EEUU. Revista *Política y Sociedad* 3, 1989. Madrid, pp. 63-72.

República y el establecimiento del Instituto de Investigaciones Sociales, en el Partido Nacional Revolucionario (antecedente del IEPES); en 1934, con el Primer Plan Sexenal y el establecimiento de la Secretaría de Economía Nacional, en 1935 con la creación de la carrera de economía; en 1951, con la fundación de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales y en 1955, con la creación del Instituto de Administración Pública (IAP).

- A la distancia y con mirada historiográfica se puede afirmar que 30 años fueron suficientes, considerando la creación del Banco de México en 1925, para que se establecieran instituciones y se formara un discurso técnico especializado en hacienda, finanzas, economía, ciencias sociales y administración pública.
- Las transformaciones de las instituciones políticas durante el siglo XX, en entreguerras y después de la segunda Guerra Mundial favorecieron la presencia e influencia del pensamiento tecnocrático, principalmente por tres rasgos característicos del Estado moderno: el racionalismo, la tecnicidad, la ejecutividad. Coincidimos con Francisco Morales Camarena cuando señala que el racionalismo tecnocrático tiende a subordinar o desdeñar la racionalidad legal (el derecho) como criterio fundamental para el diseño y la toma de decisiones de los políticos de gobierno, sustituyéndola por la racionalidad instrumental, es decir, la calculabilidad de los efectos de los medios más adecuados para lograr los fines deseados.
- Que el proceso de tecnocratización que ya algunos analistas, como Julio Labastida y las investigadoras Bertha Lerner y Susana Ralsky, con agudeza identificaron en los sesenta, ya es ubicuo en la primera mitad de los setenta; y se denuncia como plaga a partir de la designación de Miguel de la Madrid como candidato del PRI a la presidencia de la república en 1981, cuando ya era una manera de ser, era una cultura política en los estratos altos de la administración pública (Hacienda, Banco de México, Presidencia y Programación y Presupuesto) y por ende en la cúspide del ejecutivo y del sistema político mexicano.
- Las exacerbaciones ideológicas y los denuestos contra la tecnocracia continuaron y para 1987, con la elección del doctor Carlos Salinas como candidato del PRI, la furia mediática espantaba, aún más, con el “petate del muerto”, pues la falta de trayectoria

política de Salinas, lo meteórico de su ascenso en la administración pública, se explicaba enalteciendo su trayectoria académica y divulgando un linaje tecnocrático de prosapia, pues Salinas de Gortari, era hijo Raúl Salinas Lozano, economista por la UNAM (1938-1942), posgraduado en administración pública (Washington University, 1944) y en economía (Harvard University, 1946); director de Estudios Económicos en la SHCP (1952) titular de la Comisión de Inversiones en la Presidencia de la República (1954-1958), Secretario de Industria y Comercio (1958-1964), asesor de organismos públicos y privados (1965-1976), Director del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (1976-1978), Senador por Nuevo León (1982-1988) y posteriormente presidente del INAP, además de profesor en la UNAM, 1947-1970.

- Estamos de acuerdo con Sarah Babb quien señala que la historia de la profesión de economía en México proporciona una visión de cómo las políticas económicas mexicanas –y las ideas que la formaron– fueron moldeadas por fuerzas (ideas y doctrinas) nacionales e internacionales. Ella aporta elementos para dejar claro que la carrera de economía en México nació, creció y tomó su actual forma debido a la importante presencia del gobierno mexicano en las actividades económicas del país.
- Aunque de menor impacto también fue importante la creación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM así como la fundación del Instituto de Administración Pública.
- En México, la recepción en la academia del concepto de política pública, fue lento y paulatino, aunque se registra ya en 1987 el primer posgrado en esta materia en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En las escuelas públicas fue la UAM-X, la pionera. Queda claro que en México, de 1950 a 1970 y en los 30 años siguientes, la ciencia económica fue un principio dominante. Babb señala que la carrera de economía en la UNAM fue creada por individuos comprometidos con las ideas revolucionarias y que fue creada por y para el Estado revolucionario. Se formaron cuadros de economistas que encontraron trabajo, en la administración pública, incluso antes de concluir sus estudios

- En este sentido y siguiendo a Roderic Ai Camp, se puede concluir que las instituciones educativas oficiales mexicanas, primero y luego las privadas (sus cuadros dirigentes que estaban en constante transvase en puestos administrativos y de gobierno) estimulen la carrera del técnico por varias razones, entonces, es posible que el abogado, primero y el técnico político, después, que enseña en la universidad nacional reclute y produzca una versión más joven de sí mismo y no un político corriente, tradicional. Se trata de un proceso de reclutamiento basado en la selección efectuada por los que ya ocupan cargos en el gobierno y que tienden a auto perpetuarse, a seguir, generación tras generación, reconstruyéndose con el mismo tipo de individuos de aquellos que hacen la selección (Banco de México y SHCP, son casos paradigmáticos). En consecuencia, enfatiza Camp, a medida que en México aumenta la cantidad de técnicos políticos, estos aseguran que cada generación posterior sea conformada cada vez más por sus discípulos, por estudiantes que han cursado educación avanzada y, con frecuencia, que han estudiado en el exterior.
- La racionalidad tecnocrática propicia con rigor diagnósticos para conocer la problemática y sus efectos, pero, por anteojeras ideológicas, en el caso que nos ocupa no se hacía énfasis en las causas estructurales y con asepsia no se quería reconocer que la agitación social de esos años, como le llamaba Ortiz Mena (movimientos ferrocarrileros y magisterial a finales de los cincuenta, levantamiento de campesinos y represión a Rubén Jaramillo; movimiento de médicos, la contestación estudiantil entre 1965-1968, la insurgencia guerrillera en los setenta), no sólo era resultado de rezagos ancestrales, explosión demográfica, iniquidad en la distribución del ingreso, sino también de falta de absorción del sistema de las demandas (políticas) de las clases medias. Como no se miraba adecuadamente no se pudo atender. El equilibrio del desarrollo estabilizador fue tan frágil que lo ganado, que se trató de defender con el desarrollo compartido, se perdió con facilidad. En tanto el aparato buscaba soluciones y alternativas.

TERCERA PARTE: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. APARATO BUROCRÁTICO, ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DISCIPLINA TEÓRICA. SURGIMIENTO DEL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

En esta tercera y última parte, se realizará un breve recorrido por la estructura orgánica de la administración pública mexicana con la finalidad de distinguir al sector central: las secretarías de Estado, del sector paraestatal: los organismos descentralizados; órganos desconcentrados y empresas paraestatales.

Se describirán y analizarán los mecanismos instrumentales que posibilitan las modificaciones a la Constitución de 1917, a través del Constituyente Permanente y que son la manera para que, mediante modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, se creen, modifiquen, reorienten o eliminen funciones y atribuciones de las dependencias y entidades del sector público.

Aspecto fundamental, de esta parte y de todo el trabajo, es el relativo a la élite burocrática y el perfil de los profesionales que la integran: políticos, burócratas, intelectuales humanistas, funcionarios, técnicos, tecnócratas y tecnoburócratas. Se tratará de mostrar cómo el cambio de perfil de sus integrantes obedece a la necesidad de los tiempos y a los imperativos de la modernización administrativa que requería cada vez más a especialistas.

Por último, y ligado estrechamente con esa historicidad de la administración pública expresada en cambios institucionales y en la aparición de nuevos perfiles en el funcionariado, se abordará cómo se fue dando, aunque sin nombrarse de parte del gobierno, el tránsito de una administración pública de Estado de bienestar a una de Estado neoliberal. Se expondrán las razones de por qué el afán tecnocratizante, inobjetable y cautivante, llegó con la modernidad y cómo cambiaron las reglas del juego político, la élite burocrática llegó a la cúspide y se fue trocando el discurso de planeación del desarrollo y reforma administrativa por un discurso relativo a la política pública, en el marco de un nuevo paradigma de política económica.

Se llegará al final, haciendo un brevísimo recorrido sobre cómo ha sido la implementación de la política pública en la administración pública mexicana.

A. La administración pública mexicana. Sector central, sector paraestatal: configuración y expresiones del sistema político mexicano.

No es tarde para abordar un aspecto fundamental de la reforma de la administración pública mexicana, cambios que son propiciados por modificaciones constitucionales en un tipo de ingeniería jurídica procedimental, sin el cual no podrían realizarse los ajustes y mudanzas constitucionales necesarios para cambiar y actualizar el *statu quo* prevaleciente.

Me refiero a lo que en derecho constitucional se denomina *Constituyente permanente* al que nuestra Constitución Política no alude; sin embargo, “la doctrina constitucional mexicana llama Poder Constituyente Permanente al poder revisor de la Constitución, que es un poder creado por ella”. Se trata de un órgano más amplio que el Congreso de la Unión, cuya competencia es reformar total o parcialmente la Carta Magna. La Constitución se refiere implícitamente al Constituyente Permanente³³⁹ al señalar: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada [...] se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los estados [...]”, lo cual está contenido en el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁴⁰

Lo anterior viene al caso porque gran cantidad de los cambios de la estructura gubernamental han requerido modificaciones a artículos constitucionales con los que se posibilita introducir ajustes, matices y hasta rubros no considerados en el artículo original,

³³⁹ Véase *Constituyente permanente* Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=55>

³⁴⁰ El Art. 135 de la Constitución de 1917, señala: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. Texto conforme al *Diario Oficial*, Tomo V, 4ª. Época, No.30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

y sólo los juristas o enterados del tema conocen esta posibilidad y capacidad instrumental del gobierno y de la administración pública.³⁴¹

Rogelio Velázquez ha documentado que al final del sexenio de Felipe Calderón, eran 552 las reformas que había tenido la Carta Magna mexicana a lo largo de 96 años, siendo ese sexenio el periodo en el que más cambios sufrió: 110, el 19.9 por ciento del total. Velázquez da detalles: *Calderón decretó cambios aprobados por el Congreso de la Unión a 25 Artículos en 2007; 20, en 2008; 13, en 2009; dos, en 2010; 28, en 2011, y 22, en su último año de gobierno. [Agrega] Le sigue el sexenio de Ernesto Zedillo, con 77 Artículos reformados. El gobierno del ya fallecido Miguel de la Madrid se ubica en tercer lugar, con 66 Artículos*³⁴²

Por otra parte, Francisco Gil Villegas Montiel, en “Cambio Constitucional en México en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari” comenta que sólo en el sexenio 1988-1994, que correspondió a las legislaturas LIV y LV, se dieron modificaciones en 34 artículos, algunos de ellos fundamentales (3, 4, 5, 27, 28, 82, 123 y 130) lo que constituyó la Reforma de Estado y un auténtico cambio institucional.³⁴³

³⁴¹El 5 de febrero de 2013, Rogelio Velázquez, colaborador de la revista *Contralínea*, señalaba que [a la fecha] son 552 las reformas que ha tenido la Carta Magna mexicana a lo largo de 96 años, siendo el sexenio de Felipe Calderón el periodo en el que más cambios sufrió: 110, el 19.9 por ciento del total. Velázquez da detalles: “Calderón decretó cambios aprobados por el Congreso de la Unión a 25 Artículos en 2007; 20, en 2008; 13, en 2009; dos, en 2010; 28, en 2011, y 22, en su último año de gobierno. [Agrega] Le sigue el sexenio de Ernesto Zedillo, con 77 Artículos reformados. El gobierno del ya fallecido Miguel de la Madrid se ubica en tercer lugar, con 66 Artículos. En el mismo sentido, Francisco Nieto, de *El Universal*, señalaba en noviembre de 2011, “Los artículos con más cambios son el 27, 73 y 123”. Por otra parte, Francisco Gil Villegas Montiel, en “Cambio Constitucional en México en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari” comenta que sólo en este sexenio (1988-1994) que correspondió a las legislaturas LIV y LV, se dieron modificaciones en 34 artículos, algunos de ellos fundamentales (3, 4, 5, 27, 28, 82, 123 y 130) lo que constituyó la Reforma de Estado y un auténtico cambio institucional. Véase respectivamente:

<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/02/05/la-constitucion-desfigurada/>
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/191169.html> y Francisco Gil Villegas Montiel, “Cambio Constitucional en México en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari”. Revista *Foro Internacional* XXXVI 1-2, 1996, El Colegio de México, pp. 158-187.

³⁴²Ver artículo de Rogelio Velázquez del 5 de febrero de 2013, Revista *Contralínea*, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/02/05/la-constituciondesfigurada/>. En el mismo sentido, Francisco Nieto, de *El Universal*, señalaba en noviembre de 2011, “Los artículos con más cambios son el 27, 73 y 123”. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/191169.html>

³⁴³ Francisco Gil Villegas Montiel, “Cambio Constitucional en México en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari”. Revista *Foro Internacional* XXXVI 1-2, 1996, El Colegio de México, pp. 158-187

Claro, para lograrlo, se ha requerido tener un Congreso a modo, con la mayoría de legisladores pertenecientes al partido del gobierno, como era hasta antes de 1997, para introducir las modificaciones constitucionales de manera expedita, estableciendo un mecanismo, que ya en los años 40, el general Gonzalo N. Santos, revolucionario y político potosino, había denominado como “Dar tormento a la Constitución”, mecanismo que consistía, en el marco de los intereses, negociaciones, complicidades y componendas de la clase política, en obtener el favor del Secretario de Gobernación y del Presidente de la República, para acordar, decretar y proponer iniciativas con los cambios apetecidos.³⁴⁴

No es usual que en los trabajos y análisis sobre estos temas se considere y analice lo anterior y se le señale, por lo que un amplio sector de la opinión pública pudiera pensar que algunos artículos constitucionales tienen su contenido de origen.

Regresando a nuestro asunto principal, esto se muestra con claridad, en el trabajo de Alejandro Carrillo Castro en el que nos hemos apoyado³⁴⁵, pues ahí se señala que el Art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, que “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado, y definirá las bases generales

³⁴⁴ Gonzalo N. Santos. Nació en Tampamolón Corona, S. L. P., en 1987. Paradigmático militar, político, terrateniente y cacique resultado de la Revolución Mexicana. Maderista, constitucionalista, obregonista, avilacamachista, alemanista, priista. Miembro fundador del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Diputado, senador, gobernador. Participó en campaña contra los cristeros; en la represión a vasconcelistas en 1929 y a almanistas en 1940. Cacique de San Luis Potosí, reprimió al movimiento navista y a su líder, Salvador Nava, en los años 60. En 1976, el presidente José López Portillo, decretó la expropiación de su rancho insignia *El Gargaleote*. Murió en 1978. Gonzalo N. Santos narra en sus memorias que en el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho, ya deseaba ser gobernador de su estado natal, sin embargo pretendía serlo por un periodo sexenal y no por un cuatrienio. Cercano como era al poder presidencial del general Manuel Ávila Camacho, lo propuso (cambio que ya había sido aceptado en el Senado, a iniciativa de Santos) al secretario de Gobernación, Miguel Alemán Valdés, quien ordenó a su secretario particular, Rogerio de la Selva, se estudiara el asunto. Al presentarse los resultados, se le informó que el cambio no era posible, a lo que Santos respondió: “Estas son muy pocas dificultades para un hombre de carácter...” y propuso una solución, la que fue aceptada por el Secretario de Gobernación quien señaló a su secretario particular: “Ya no estés cavilando ni entretengas a Gonzalo, vamos a darle tormento a la Constitución”. Concluye Santos, “Y así fue, la Constitución no se quejó de haber recibido tormento”. En, Gonzalo N. Santos. *Memorias*. México. Editorial Grijalbo, 1984. 975 pp. Véase pp. 768-769.

³⁴⁵ Alejandro Carrillo Castro. *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, en 200 Años de Administración Pública en México*, Tomo II. Volumen 1, México, INAP, 2011.

de creación de las *entidades paraestatales* y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.³⁴⁶

Así, la “Administración Pública Federal” constituye el principal *medio o instrumento orgánico* con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo Federal para cumplir las *funciones de gobierno* que tiene atribuidas constitucionalmente. Esto último, es expuesto por Alejandro Carrillo Castro³⁴⁷, quizá el más importante teórico sobre la génesis y evolución de la administración pública en el México del siglo XXI, quien comenta, que:

Tradicionalmente se ha denominado Administración Pública al conjunto de dependencias y entidades que auxilian al Presidente a cumplir las funciones que la Constitución encarga al Poder Ejecutivo. Los titulares de dichas dependencias pueden ser designados y removidos libremente por dicho servidor público, salvo en los casos en los que la propia Constitución establece alguna modalidad diferente. Constitucionalmente el Presidente de la República está facultado para auxiliarse por un conjunto de dependencias que el Congreso de la Unión debe autorizar por medio de una ley orgánica, y que integran lo que la propia Constitución vigente denomina Administración Pública Federal Centralizada, así como de otro tipo de entidades descentralizadas, cuyo conjunto la Constitución denomina Administración Pública Federal “Paraestatal”.³⁴⁸

³⁴⁶El Artículo 90 original, publicado en el documento de 1917, dice: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. El Artículo 90, vigente, además de referido arriba en el cuerpo del texto, agrega “La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado”. Para el artículo original, ver Texto conforme al *Diario Oficial*, Tomo V, 4ª. Época, No.30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Para el texto vigente, la cita se toma de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el diario oficial de la federación: 9 de agosto de 2012. 223 pp. Ver: <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Constitucion/cpeum20120809.pdf>

³⁴⁷Carrillo Castro, parte de lo siguiente: “Se ha definido al Estado moderno como la representación jurídica de la población que radica en un territorio propio y se gobierna de manera soberana, siendo el Gobierno quien representa jurídicamente al Estado para el cumplimiento de las funciones que los habitantes le tienen atribuidas en su Constitución Política. Generalmente, las funciones gubernamentales se distribuyen en tres órganos o “poderes”: el legislativo, encargado de establecer las leyes; el ejecutivo, que tiene atribuido ejecutar los mandatos legales y el judicial, que tiene a su cargo vigilar y garantizar que la ejecución de lo ordenado en la Ley se lleve al cabo conforme a derecho. Los “poderes” legislativo y judicial están integrados de manera colegiada, y el “poder” ejecutivo, por lo general está asignado a una sola persona. **Alejandro Carrillo Castro. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, op. cit.**

³⁴⁸Idem.

El sector central de la administración pública federal. Las dependencias³⁴⁹

Siguiendo el trabajo de Alejandro Carrillo Castro, **es importante precisar que** será hasta la segunda década del siglo XX y como resultado de las funciones que la Constitución del 1917, cuando la Administración Pública Federal, tanto la que hoy llamamos “centralizada” como la denominada “paraestatal” jurídicamente empezó a tener asignadas atribuciones y facultades que corresponden a lo que se ha dado en denominar Estado de bienestar.

Como es sabido, las nuevas funciones gubernamentales tenían relación directa con el establecimiento de los “derechos sociales” que empezaban a ser reconocidos a nivel constitucional en algunos países, en adición a los tradicionales “derechos individuales” consignados en las Cartas liberales de los siglos XVIII y XIX. Entre estos nuevos “derechos sociales” cabría destacar el rescate de la propiedad del subsuelo “para la Nación” y las prerrogativas otorgadas a las “clases” campesina y obrera, (Arts. 27 y 123), cuyos integrantes habían sido los principales protagonistas de la revolución social iniciada en 1910.

Alejandro Carrillo Castro, hace un recorrido por las transformaciones y resume cómo, a partir de ese cambio cualitativo o de paradigma, el Estado mexicano inicia una mutación que cubrió todo el siglo XX y fue una característica fundamental del periodo posrevolucionario, identificando momentos muy precisos:

Con la Constitución de 1917, fue que el Estado mexicano se transformó de uno “de Fomento” a uno “de Servicio o de Bienestar”. Este “cambio de modelo” o “paradigma” estatal se intentó llevar al cabo mediante la creación, en el ámbito de la “administración centralizada”, de nuevos órganos o dependencias [...] Para llevar al cabo estas nuevas atribuciones constitucionales, el Gobierno Federal recurrió con frecuencia, sobre todo a partir de la década de los años veinte, al empleo de

³⁴⁹ María del Carmen Pardo enfatiza una diferencia (algo que los analistas suelen olvidar), que las dependencias gubernamentales no son iguales. En principio hay dependencias y hay entidades. Una dependencia globalizadora como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o la Secretaría de la Función Pública (SFP), actualmente, es diferente de las dependencias operativas como pueden ser la Secretaría de Educación Pública (SEP) o la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Pardo, basada a Lucien Nizard, señala que la administración pública sería instrumento del poder político en cuanto a organización interna. Menciona el modelo weberiano (subordinación a jerarquías) y el kelseniano (subordinación a pirámide normativa). Se puede pensar que la burocracia puede atentar contra la estabilidad del sistema político. Véase *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, op. cit.

las que hoy se denominan “entidades paraestatales”, bien se tratase de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos, como lo fue el Banco de México, caso emblemático [...] A partir de 1925 fue que los organismos descentralizados y las empresas públicas o de participación estatal empezaron a ser utilizados con más frecuencia dentro de la administración pública federal. En 1947, cuando ya existían casi dos centenas de dichas entidades, el Presidente Miguel Alemán promovió la aprobación de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. [...] en 1976, se incluyó en la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “las bases generales para su creación y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación y forma de creación”, y 10 años más tarde, en un contexto totalmente diferente, en 1986, se promulgó la primera Ley Federal de Entidades Paraestatales, actualmente en vigor, en la cual se establecen las formas de regulación del Ejecutivo Federal en su creación, operación y control.³⁵⁰

En el análisis realizado por Carrillo Castro cabría distinguir por lo menos dos grandes tipos de reforma: a) Las meramente *incrementales*, para crear una o más dependencias del Ejecutivo o redistribuir sus atribuciones en función de situaciones coyunturales o compromisos políticos del momento y que son las más usuales, pues al inicio de sexenio el gobierno entrante así realiza sus reacomodos para ese periodo, y b) las *de Fondo o Integrales*, basadas en diagnósticos elaborados previamente con base en estudios elaborados por una Comisión o una Unidad Administrativa con facultades específicas para promoverlas y evaluarlas a lo largo de un proceso de mediano o largo plazo. Este autor considerará como reforma fundamental la que constituyó a la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia establecida en 1965 y presidida por José López Portillo, cuyas recomendaciones se fueron instrumentando a partir de 1971 hasta finales de 1982 y que ya se refirió con detalle en otro apartado de este trabajo.

Además, Carrillo Castro destaca que las funciones de reforma administrativa del Ejecutivo Federal en su conjunto han estado asignadas bien a una Secretaría del Despacho o a un Departamento Administrativo (el Departamento de la Contraloría en 1917; la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1946, la Secretaría de la

³⁵⁰ Alejandro Carrillo Castro. *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal*, op. cit. Epílogo p. 293

Presidencia en 1958, la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en 1994 y la Secretaría de la Función Pública en el 2003) o bien han estado adscritas directamente al Presidente de la República como en 1976 (la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República) o a principios del 2000 (la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental); y como lo proponía el Presidente Calderón en su fallida iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en 2009.

Comenta que también han existido ocasiones en las que las atribuciones para coordinar los diversos aspectos de los procesos de reforma administrativa del Ejecutivo Federal han estado a cargo de dos o más secretarías del despacho (*p.e.* Hacienda y la Contraloría; o de Hacienda y la Función Pública) o bien de una Oficina específica de la Presidencia y una Secretaría del despacho, como al final de la administración del Presidente Fox, en la que compartían dichas atribuciones la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública.

Para terminar, Carrillo Castro hace énfasis en que la última reestructuración de fondo o integral de la estructura y funciones de la administración pública federal se llevó a cabo en 1976 con la expedición de la Ley Orgánica que aún está vigente en sus aspectos básicos (*creación de dependencias de coordinación global y sectorial, elaboración sexenal obligatoria de planes nacionales de desarrollo y de programas regionales, sectoriales e institucionales, establecimiento formal de mecanismos de coordinación interinstitucional como los gabinetes especializados en materias que impliquen las atribuciones de dos o más dependencias y entidades*).³⁵¹

En esta parte, se debe precisar que Carrillo Castro no lo maneja así, la privatización y la desincorporación de empresas y organismos descentralizados, ocurrida durante los noventa, constituyó una reforma de fondo o “decremental”, pues modificó estructuralmente a la administración pública, reduciéndola respecto a los medios y a los fines.

³⁵¹Ibid, p. 293.

Es necesario reiterar lo que el investigador Francisco Gil Villegas Montiel comenta relativo al sexenio (1988-1994), que correspondió a las legislaturas LIV y LV donde se dieron modificaciones en 34 artículos, implementándose una auténtica reforma del Estado y un cambio institucional donde resultaron muy importantes los procesos de desaparición, desincorporación y de privatización de paraestatales como se verá más adelante.³⁵²

El sector paraestatal. Las entidades, los organismos.

Como ya se ha visto, uno de los signos de crecimiento y modificación de la administración pública ha sido la aparición, desde los años veinte y hasta el inicio de los ochenta, de organismos y entidades paraestatales que se constituyeron como el medio principal para alcanzar el bienestar social de los gobiernos posrevolucionarios hasta la década de los noventa.

Para Gildardo Campero Cárdenas³⁵³, quien ha historiado las vicisitudes por las que ha pasado la evolución de la administración pública paraestatal, desde su creación, la posición asumida por el Estado mexicano puede ser considerada como, lo que desde hace unas décadas, se llama, la *tercera vía*, justo –frente al liberalismo y el neoliberalismo económicos, a ultranza– se encuentran las instituciones del “estado social de derecho”, para la consecución de los fines a que se refiere el Artículo 3º de nuestra Ley Fundamental, a saber: la *democracia*, entendida como *el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*. Considera Gildardo Campero que con tales propósitos:

el texto de nuestra Carta introduce el concepto de “rectoría económica del Estado” al señalar, en su Artículo 25, que a éste le “Corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos,

³⁵² Francisco Gil Villegas Montiel, “Cambio Constitucional en México en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari”. Op. cit.

³⁵³ Véase Gildardo Campero Cárdenas. *Evolución de la Administración Pública Paraestatal*. En 200 Años de Administración Pública en México”, Tomo IV, INAP, 2011. 332 pp.

grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.[...] En el mismo ordenamiento se establece que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado. Al primero, el público, corresponden de manera exclusiva las áreas estratégicas, que señala el Artículo 28 constitucional, “manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los “organismos” que en su caso se establezcan”. También la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su Artículo 28, la prohibición de los monopolios o estancos, aclarando que no constituirán monopolios las áreas estratégicas, que en el texto constitucional se enumeran.[...] Para tal efecto, el Estado contará con “los organismos y empresas que requiera en el eficaz manejo de las áreas reservadas a su cargo, y en las actividades de carácter prioritario donde participe por sí o con los sectores social y privado”, dentro de un régimen de economía mixta. De esta manera, el sistema mixto consiste “en la participación, tanto del Estado como del sector privado –cada quien en campos específicos– en el desarrollo del país, cuanto la concurrencia de ambos asociados en tareas prioritarias”. El término de “mixta” significa también que “no [se] comparten todos los principios de una economía liberal a ultranza, pero tampoco pretende ser una economía de corte socialista. En el correcto equilibrio de ambas posturas radica la sabiduría de quienes les corresponde organizar y dirigir la economía nacional”. [...] Para el desempeño de las atribuciones que la Ley señala al Estado, con relación al Poder Ejecutivo, las formas de organización que establece el sistema constitucional están previstas en el Artículo 90 del ordenamiento respectivo, mismo que a la letra señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”³⁵⁴

Valga la extensa cita para ubicar, distinguir, desentrañar y comentar aspectos medulares sobre el sector paraestatal el que integran, además de organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos, empresas paraestatales, el cual por sí mismo, durante los últimos cincuenta años es un indicador del comportamiento de la administración pública mexicana y testigo, por efecto de demostración³⁵⁵, del devenir del Estado de bienestar y sus administradores (élite burocrática por excelencia) y

³⁵⁴ Gildardo Campero Cárdenas. *Evolución de la Administración Pública Paraestatal*. Op. cit. Véase “Introducción”.

³⁵⁵ Entiendo por efecto de demostración el interés que se aprecia en una persona o personas (físicas o morales) cuando están inmersos en un entorno social y político determinado por pretender equiparar su nivel de estatus al del entorno o incluso al de un entorno externo con estatus superior al suyo y, por tanto, por adquirir el mismo nivel que les suministran el mismo grado de satisfacción.

responsables; de sus pretensiones de ejercer la autonomía del Estado, y finalmente, su trastocamiento y adelgazamiento en la época de la globalización.

En el trabajo ya referido, Gildardo Campero Cárdenas recorre 200 años de administración paraestatal en México y los recorre con detalle haciendo un sobresaliente trabajo respecto de la época posrevolucionaria y subsecuente, que es la que nos ocupa.³⁵⁶

Antes de comentar los aportes de Campero Magaña, en primer lugar, es necesario insistir en la historicidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 y de cómo los artículos que la integran se han impregnado de distintos significados, cambios y propósitos a lo largo del tiempo de su vigencia, siendo los propulsores de modificaciones que en algunas ocasiones enriquecieron, suprimieron, reorientaron o suplieron los contenidos originales de diferentes artículos. Gildardo Campero no aprecia esta situación y menciona el contenido de artículos como si lo que describe hubiera sido así una vez y para siempre y no distingue ni valora el tránsito del discurso, su mutación ideológica, que es lo que realiza el Constituyente Permanente, tal y como se comentó anteriormente.

³⁵⁶Campero Magaña relata como el nuevo Estado social de derecho comienza a organizarse y desde Carranza hasta Miguel Alemán Valdés fueron creados: las *Comisiones Monetaria* y la *Nacional Bancaria*, los *Bancos de México* (con Calles), *Nacionales de Crédito Agrícola*, *Hipotecario Urbano* y de *Obras Públicas*, *Nacional Financiera*, el *Fondo de Cultura Económica*, la *Comisión de Fomento Minero* y *Aeronaves de México*. Lázaro Cárdenas funda *Petróleos Mexicanos*, la *Comisión Federal de Electricidad*, los *Bancos Nacionales de Crédito Ejidal* y *Popular*, el *Obrero de Fomento Industrial*, el de *Comercio Exterior* y *Almacenes Nacionales de Depósito*; y expropia *Ferrocarriles Nacionales de México*. Ávila Camacho crea el *Fondo de Fomento a la Industria*, la *Unión de Productores de Azúcar*, *Altos Hornos de México*, la *Compañía Eléctrica de Tuxpan*, la *Comisión Nacional de Valores* y el organismo descentralizado *Ferrocarriles Nacionales de México*, entre otros. Señala que correspondió al Presidente Miguel Alemán establecer la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, la cual publicó, a través de su Dirección Técnica de Organización Administrativa, el *Directorio del Gobierno Federal*. La edición de 1950 registró 108 entidades en la sección de “Organismos de Intervención Estatal”, establecidas entre 1906 y 1951. Durante su gestión se crean las *Comisiones* para el desarrollo regional en las *cuencas de los ríos Balsas, Papaloapan, Fuerte y Grijalva*, el *Ferrocarril Mexicano*, el *Departamento de la Industria Militar*, el *Banco Nacional del Ejército y la Armada*, el *Instituto Nacional Indigenista*, el *Nacional Monte de Piedad*, el *Instituto Nacional de Cancerología*, la *Comisión Nacional de Cinematografía*, las *Comisiones Nacionales del Café y del Olivo*, la *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana*, entre otras.

Ya se mencionó el caso del Artículo 90 constitucional, pero el del Artículo 25 y del Artículo 26, ilustran con más claridad todo esto. Tomaré sólo unas líneas de la cita a Gildardo Campero de líneas arriba:

Artículo 25: “Corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.³⁵⁷

Y agregaré un párrafo central del Artículo 26 tal y como existe actualmente, una vez que quedó transformado en las modificaciones introducidas en diciembre de 1982, a propósito de poder establecer la *Ley de Planeación*, facultada por el Artículo 26 constitucional, ley que sería publicada en enero de 1983 y que paradójicamente daría más pautas y potestades a los gobiernos posteriores a 1988 para iniciar el desmantelamiento de Estado de Bienestar. El párrafo inicial del actual Artículo 26 constitucional a la letra dice:

*A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*³⁵⁸

El texto original del Artículo 25 y del 26 constitucional, en cambio, señalaban lo siguiente³⁵⁹:

Art. 25.- La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

Art. 26.- En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo

³⁵⁷ Vid Supra, p. 21.

³⁵⁸ Para el texto vigente, la cita se toma de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el diario oficial de la federación: 9 de agosto de 2012. 223 pp.

Ver Sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Constitucion/cpeum20120809.pdf>

³⁵⁹ Texto conforme al *Diario Oficial*, Tomo V, 4ª. Época, No.30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Sabemos y creemos que nada es de una vez y para siempre y que no existe la inmutabilidad, y en las cuestiones sociales e históricas la permanencia del cambio es la constante y que la administración pública es un medio de conseguir los fines políticos del grupo gobernante, dentro de la clase dominante, por medio de la élite burocrática.

El segundo aspecto a destacar, consiste en mostrar cómo durante los años setenta y hasta el inicio de los ochenta existía un principio dominante respecto a la validez del Estado interventor, el Estado de bienestar y la economía mixta, horizonte donde la entidad paraestatal era un medio preciso para conseguir los fines del crecimiento y el desarrollo social.

Lo hemos narrado a lo largo de este trabajo y Gildardo Campero lo muestra a detalle; una de las “joyas de la corona” del Estado de bienestar eran las empresas paraestatales. Él señala que con el tiempo, el crecimiento de la Administración Pública Paraestatal mostrará una tendencia exponencial. Así, indica, “el Estado adquiere la propiedad de empresas privadas como socio mayoritario o minoritario, para evitar la quiebra y mantener las fuentes de trabajo. En círculos oficiales se recogió la opinión de que al concluir la gestión del Presidente José López Portillo existían 1,155 entidades paraestatales.”³⁶⁰

Durante más de 30 años, entre 1950 y 1980, se fue enunciando un discurso teórico respecto de la importancia de la empresa pública y la necesidad de la descentralización administrativa, los planteamientos de Gabino Fraga, Alejandro Carrillo Castro, Francisco Ruiz Massieu, Sergio García Ramírez, Ignacio Pichardo Pagaza y Andrés Caso, por mencionar a los más connotados autores sobre estos temas, son planteamientos que desde el derecho administrativo, pero no solamente, dan sustancia y motivación a la

³⁶⁰ Cifra que Alejandro Carrillo reduce a 743 (más 106 en proceso de desincorporación), por cuanto la diferencia corresponde a la suma de 512 bancos nacionalizados y sus respectivas empresas, menos 206 fusiones, liquidaciones y depuraciones. En todo caso, el lector puede acudir a la *Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento*, que desde el gobierno del Presidente López Portillo se difunde anualmente. Entidades que nuestro trabajo solamente registra de manera enunciativa en el caso de cada ejercicio del Ejecutivo.

existencia y necesidad de las entidades paraestatales, pues son las que mejor permiten al Estado y al gobierno cumplir con la tarea del bienestar social.

Los nombres citados en el párrafo anterior son además conocidos porque todos ellos: Alejandro Carrillo Castro, Francisco Ruiz Massieu, Sergio García Ramírez, Ignacio Pichardo Pagaza, Andrés Caso (a excepción de Gabino Fraga, fundador del ahora INAP, cuyo perfil más académico lo caracterizaba más como catedrático, asesor y consultor), destacaron en la administración pública y la política de aquellos años (militando en el PRI) y su trayectoria fue declinando, como se fue apagando el brillo del concepto de Estado Interventor.³⁶¹

Estos, y otros, estudiosos abogados-intelectuales, humanistas-funcionarios con actividades públicas y políticas, elaboraron un *corpus* teórico, que en palabras de Andrés Caso, partía de un principio fundante, curiosamente, Caso, cita al “eminente constitucionalista” (sic) Miguel de la Madrid Hurtado, quien afirma que: “El Estado es un catalizador de la formación de las sociedades [y en México esto se acentúa] cuando después de la Revolución de 1910, el Estado se convierte en el Rector y diseñador de un nuevo estilo de sociedad, atendiendo a ciertos valores políticos fundamentales”.³⁶² Señala Andrés Caso:

En México, el Estado nacional, creado por la Reforma, por el porfiriato, transformado por la Revolución es el que ha dado sentido a la vida política, social y económica del país [...] En nuestro país, este liberalismo deberá aclimatarse y sólo

³⁶¹ Algunas de las obras más significativas escritas por ellos en este tema son: Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1986. Gabino Fraga. *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa. 1966. Sergio García Ramírez. *Derecho social económico y la empresa pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Estudios, Serie II. Administración Pública Mexicana, No. 3. 1982. Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la administración pública de México: Funciones y especialidades*. 2. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1984. Francisco Ruiz Massieu. *La empresa pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1980.

³⁶² Miguel de la Madrid Hurtado. *Estudios de derecho constitucional*. México, Porrúa, 1980, pp. 41-42

triunfará sobre el conservadurismo gracias a sus elementos “no liberales”, es decir, gracias a la consolidación del Estado y, en última instancia, a su intervención.³⁶³

La década de los 80 fue convulsa y ahora sabemos que hubo más confusión y paradojas que las que se evidenciaban y suponían, como ésta que acabamos de referir, donde un aparente adalid del Estado interventor y la empresa pública, basa sus tesis en el discurso de un “eminente constitucionalista”, que tres años después de publicado el material, en 1980, que da sustento a la tesis de Estado interventor y ya investido como Presidente de la República, comienza con las disposiciones para su demolición. Se sabe que es de sabios cambiar de opinión.

Así, la dinámica económica, política y social, y los tiempos mismos, fueron propiciando que el aparato jurídico también se fuera justificando los cambios ideológicos en el sistema político y que la administración pública se fuera modificando, surgiendo, ya en otro contexto económico y político, nuevas figuras en torno al concepto de lo paraestatal, que de acuerdo a su definición es: “Dicho de una institución, de un organismo o de un centro: que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública”³⁶⁴, pero que en el caso mexicano, sí era parte medular de la administración pública.

No se puede dejar de mencionar, cierto destiempo o asincronía, pues mientras en México, el paradigma de Estado de bienestar estaba en lo más alto, en el exterior, a comienzos de los 80, en el marco de una bipolaridad del mundo que llevó el conflicto EUA contra la URSS a Centroamérica (Nicaragua, El Salvador) y que motivó un giro ideológico en Gran Bretaña y los EUA, propició que fuerzas conservadoras llegaran al poder para establecer una corriente “neoliberal” dispuesta y decidida a dismantelar el Estado benefactor para propiciar una auténtica economía mundial de mercado a la que se sumaba una revolución tecnológica de las telecomunicaciones: satélites, computadoras,

³⁶³ Andrés Caso. *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1988, pp. 132. Véase “Pasado y presente de la empresa pública en México”, pp. 29-51.

³⁶⁴ DRAE, véase paraestatal, en: <http://lema.rae.es/drae/>

internet, que aceleraron los intercambios de información económica y política, reconfigurando los tradicionales conceptos de tiempo, distancia y oportunidad.³⁶⁵

Llegan tiempos y escenarios nuevos; de transición y aparecen nuevas necesidades y nuevos actores en medio de tensiones sociales y expectativas de democratización y en medio de elementos de un nuevo horizonte conceptual, de raigambre neoliberal, que se va configurando lentamente, pero más rápido en el discurso que en los hechos.³⁶⁶

En la década de los noventa, resultado de lo anterior pero también de un contexto internacional donde las políticas económica, financiera y monetaria es sugerida por lineamientos de los organismos financieros internacionales en el entorno de la globalización, surgen los denominados “*organismos públicos autónomos*”, tal y como lo dispone la Constitución Política en su artículo 28:

El Estado contará con los organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado (...) El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.³⁶⁷

Gildardo Campero en su obra aquí referida, cita a diversos teóricos y especialistas señalando que el objetivo fundamental de la reforma fue elevar a rango constitucional un

³⁶⁵ Con base en Lorenzo Meyer, Una visión general, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*. México. Editorial Océano, 2003. Tomo 1, pp.13-31.

³⁶⁶ En México, la pugna entre el concepto de Estado de bienestar y el pensamiento neoliberal, pasó de los escarceos verbales al enfrentamiento abierto, en el marco de la selección del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para la sucesión presidencial de 1981, entre políticos contra tecnócratas. El primero, representado por cierta clase política, pero también por una fracción nacionalista de la élite burocrática y el segundo encabezando ciertas corrientes económicas de pensamiento neoliberal, aglutinados en torno a la élite burocrática adscrita al sector hacendario y financiero. El enfrentamiento se dio y desquebrajó la hegemonía al interior del PRI (partido instrumental obediente al presidente), que comenzaba a ser amenazada por insurgencias sociales de distinto signo: panista en el norte de la república, y de formaciones de centro izquierda en el centro y en el istmo de Tehuantepec. Se iniciaba lo que ahora se sabe fue la insurgencia de la tecnocracia, como última etapa del régimen posrevolucionario. Ver, entre otros, Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*. Op. Cit.

³⁶⁷ Véase Artículo 28, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el diario oficial de la federación: 9 de agosto de 2012. El párrafo que menciona a la banca central fue adicionado, y publicado por el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993.

antiguo proyecto que por razones de orden político no había prosperado, en razón de que implicaba una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo Federal al banco central.

Elevar a rango constitucional la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuyo objetivo prioritario es el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, señala Campero, significó un importante paso adelante en el camino de la reforma y modernización del Estado mexicano.

Llama la atención que Campero Cárdenas no identifique que lograr la autonomía de la banca central era lograr implementar una de las disposiciones del Consenso de Washington, en el marco de los cambios estructurales y la reforma del Estado, que trataba de evitar, en el caso mexicano, que la política monetaria y cambiaria ya no se manejara “desde Los Pinos”, como ocurrió en los sexenios 1970-1982, para evitar de una vez por todas situaciones como la de la nacionalización de la banca, entre otras cosas.

Además del Banco de México como Organismo autónomo, debe señalarse a los siguientes: el Instituto Federal Electoral que es un órgano del Estado: autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; pero no es un organismo descentralizado, pues no está en la órbita de la administración pública ni del Poder Ejecutivo, pero tampoco corresponde ubicarlo en cualquiera de los otros poderes tradicionales.³⁶⁸ La Comisión Nacional de Derechos Humanos que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”. El Instituto Nacional de Geografía y Estadística es un organismo público con autonomía técnica y de gestión,

³⁶⁸Gildardo Campero señala que en el Artículo 41 constitucional se establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal “que realiza a través de un *organismo público autónomo* denominado *Instituto Federal Electoral*, dotado de *personalidad jurídica y patrimonio propios...*” En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, *independencia*, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. “El Instituto...será *autoridad* en la materia, *independiente* en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. Por otra parte comenta que nuestra Constitución Política, en su Artículo 102, faculta al Congreso de la Unión para establecer un organismo denominado *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Hasta aquí el recuento de lo más relevante sucedido en el sector paraestatal de la administración pública mexicana en un poco más de cuatro décadas, que en lo relativo a empresas paraestatales tuvo su época dorada desde el inicio de la gestión del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952) hasta el término del periodo presidencial de José López Portillo (1982) cuando llegan a sumar, según cifras oficiales, 1,155 entidades.³⁶⁹

B. Políticos, funcionarios, intelectuales humanistas, técnicos, burócratas, tecnócratas.

La política y la ciencia como vocación. Definiciones instrumentales y algunos antecedentes en México.

En estos aspectos no se ha podido prescindir de Max Weber ni de su categorización establecida respecto de los políticos y de los científicos³⁷⁰. En su famosa conferencia dictada en 1919, él afirma que política es un concepto amplio que abarca cualquier actividad directiva. Él, la aplica a la dirección de un Estado, estableciendo los

³⁶⁹ En distintos momentos de su trabajo, Gildardo Campero insiste en dejar en claro que de la cifra de 1155 entidades, 523 correspondían a los 56 bancos nacionalizados y sus 467 empresas. Como advierte un estudioso [señala Campero sin dar la referencia]: *Más del 50% de las entidades que tenía el sector público en 1982 provenían del sector privado. Eran empresas en bancarota que no podían seguir operando y el gobierno las había rescatado para proteger el empleo y la planta productiva.* Lo cierto es que la importancia económica de las empresas paraestatales era tal, precisa Campero, que en tres décadas, van surgiendo entidades paraestatales en sectores y ramas económicos y sociales, tales como: abasto popular y regulación de precios; aerotransporte; agropecuario y forestal; avícola, azucarero –ingenios–, cafetalero, henequén, maguey, tabacalero; alimentos balanceados; arrendadoras, banca, crédito, fomento, financiamiento y mercado bursátil; asbesto; asistencia a la niñez; ciencia y tecnología; cinematográfico; ciudades industriales; estudios, proyectos y preinversión; caminos y puentes; combustible de aviación; comercio exterior; educativo agropecuario, hacendario, libros de texto; energía eléctrica y nuclear; ferroviario; fertilizantes (fosfatados); hidráulico (cuencas); infraestructura urbana; inmobiliario; investigación y asistencia técnica; industria eléctrica; industria automotriz; infantil (protección); laboral (cultura y recreación); maquinaria (máquinas-herramienta, textil); mecanización agrícola (tractores); minero, minero-metalúrgico; operadora de teatros; papel (fabricación de); pesca; petroquímica; portuario; pronósticos deportivos; propiedad rural; radio y televisión; recursos naturales no renovables; salud (adultos mayores, enfermedades respiratorias, nutrición, psiquiatría); sanidad animal; seguridad social (trabajadores del Estado); siderurgia (coordinación e investigación); telefonía y comunicación satelital; tenencia de la tierra textil, transporte colectivo urbano; turismo (extranjero, nacional y obrero), vivienda; vehículos automotores; zonas áridas, entre otros. Gildardo Campero Cárdenas. *Evolución de la Administración Pública Paraestatal, Tomo IV, 200 AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, INAP, 2010. 334 pp. Véase* Capítulo VII *El Nacionalismo Revolucionario y Administración Paraestatal.*

³⁷⁰ Weber, Max *El político y el científico.* Madrid, Alianza Editorial, 1981, 233 pp.

fundamentos de legitimidad de una dominación: Costumbre. Gracia (carisma). Legitimidad. Obediencia a las obligaciones legalmente establecidas.³⁷¹

Además, señala que hay dos formas de hacer política: se vive para la política; se vive de la política. Hace apuntamientos importantes sobre lo siguiente: a) En la vida cotidiana sólo el patrimonio propio permite la independencia. b) El abogado es el paradigma de político profesional. Los abogados aportan el racionalismo. (No olvidemos que se está en la segunda década del siglo XX). c) La política implica un reclutamiento plutocrático, aunque no únicamente. d) En los partidos políticos se da la lucha por la distribución de los cargos.

Weber considerará que existen tres figuras importantes en la administración del Estado de ese tiempo: el financiero, el oficial (militar), el jurista. Para él, estos fueron los primeros profesionales insertos en la vida del Estado. Son las figuras que establecen el “funcionariado” profesional. Señalará que existe una oposición constante entre la autocracia y los funcionarios y, detallando, identifica dos tipos de funcionarios: los funcionarios profesionales y los funcionarios políticos, enfatizando que los “políticos viven para y de la política”.

Respecto del político, Weber afirma que este debe luchar cotidianamente contra la vanidad, e indica cuáles son las cualidades que debe poseer el político: pasión; sentido de responsabilidad y mesura, pero también define los pecados capitales en el terreno de la política. Por un lado, la ausencia de finalidades objetivas (el expresarlas en papel) y por otro, la falta de responsabilidad. Señalará que no hay relación entre la ética y la política, pero existe la obligación de decir la verdad y propone la existencia de una ética de la convicción y una ética de la responsabilidad.

Respecto del funcionario, Weber señala que el auténtico funcionario no hace política: administra. Tiene disciplina ética, y si la tiene, se niega a sí mismo. Afirma que la empresa política es necesariamente una empresa de interesados, por lo que los funcionarios se inclinan con bastante facilidad ante los dirigentes demagogos: “trabajar para un jefe es íntimamente satisfactorio”.

³⁷¹ Weber, Max El político y el científico, Op. Cit., Véase pp. 85-86.

Respecto del científico, Weber considera que la ciencia es una vocación que se realiza a través de la especialización. La ciencia proporciona métodos para pensar, instrumentos y disciplina para hacerlo. Destaca la importancia de la ocurrencia, la inspiración, el talento, la personalidad. Comentaré que es larga la carrera académica. Sólo tiene personalidad quien está al servicio de la causa. Distingue entre maestro y caudillo.

Lo anterior nos llevará a establecer una tipología sobre políticos, intelectuales y funcionarios públicos. Entre las existentes, nos será de utilidad la mencionada por Gina Zabudowsky Kuper, quien señala que Max Weber no estableció propiamente una tipología sobre intelectuales y no obstante, algunos estudiosos de su obra han podido identificar cinco tipos: el funcionario, el técnico, el científico, el polemista y el intérprete.

Esta tipología³⁷² nos permitirá, ajustándola, construir una categorización que se utilizará, más adelante, ya enunciada en el título de este subcapítulo (políticos, funcionarios, intelectuales humanistas, técnicos, burócratas, tecnócratas, “tecnoburócratas”) y sobre la cual nos referiremos con cierto detalle adaptada para el caso mexicano y fue diseñada para el caso chileno³⁷³, pero que dispondremos para el caso mexicano, para lo cual será necesario remitirnos al final del porfiriato.

³⁷²Ella caracteriza los tipos señalados de la siguiente manera: 1) El funcionario, que basa su ejercicio en el conocimiento técnico especializado dentro de una ubicación institucional en la administración y que, en general, no incide en la toma de decisiones. 2) El técnico-experto, cuya práctica de racionalización no sólo se lleva a cabo a nivel de los medios sino también incide en la decisión. 3) El científico, que tiene una autoridad profesional distinta del poder político establecida en función de la independencia y autonomía funcional del sistema de la ciencia. 4) El polemista que lleva a cabo intervenciones públicas basadas en su prestigio personal y profesional y que participa en su calidad de maestro o entendido opinando sobre los asuntos de interés general sin tener pretensión de validez científica. 5) El intérprete, quien contribuye a la reflexión sobre la autoimagen cultural. Zabudowsky, Gina. “La conceptualización de los intelectuales en el pensamiento de Max Weber”, en *La modernidad en la sociología de Max Weber. Cien Años de polémica Sociológica*, septiembre-diciembre 2005, año 20, número 59, México, DCSH, Departamento de Sociología, UAM-A, pp. 115-135. La autora cita a Nora Rabotnikof “Max Weber: el sentido de la ciencia y la tarea de los intelectuales”, en Laura Baca e Isidro Cisneros.

³⁷³Patricio Silva en su trabajo “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente”, realiza un recorrido histórico del surgimiento y participación de los tecnócratas en la política Chilena ubicando su aparición en los años 30, identificando perfiles y explicando cómo se fue pasando de intelectuales humanistas y políticos a la ubicación de especialistas técnicos que se fueron entreverando en el sistema político chileno, desde antes del golpe de Estado del general Pinochet al presidente Allende, y cómo en la dictadura, fueron los principales tomadores de las decisiones de política económica e introductores del pensamiento monetarista y neoliberal, superviviendo, incluso a la dictadura. Véase Patricio Silva “Los tecnócratas y la política en Chile:

En primer lugar, haremos presente el México de 1910, refiriéndonos a Justo Sierra Méndez, ministro de Instrucción Pública del presidente, general Porfirio Díaz y que consideramos nos dará algunas pautas para ilustrar, al final del régimen del porfiriato, elementos que trascendieron y fueron clave para la integración de los gobiernos posrevolucionarios y la administración pública de los años siguientes a 1920.

Como ya se mencionó, del trabajo de Gina Zabłudowsky provisionalmente se retoma la tipología de Nora Rabotnikof sobre los intelectuales. Si bien no existen tipos puros, la clasificación es útil para ubicar y sobre ella señalar matices que nos permitirán entender la trayectoria de los diversos actores de una trama en la que Justo Sierra es protagónico. Pero antes de comenzar se hará una precisión instrumental en dos comentarios.

Por una parte, aunque para la mayoría de sus biógrafos, el abogado Justo Sierra Méndez, es considerado intelectual y político, por su obra publicada y por su trayectoria en el gobierno y la administración pública de esa época, en sentido weberiano, reservaré, en este caso, la categoría al político por antonomasia a Porfirio Díaz y como veremos Justo Sierra se ajustará a los cinco tipos enunciados en la clasificación de Zabłudowsky, aunque en la época, sólo se le consideraba un “científico”. No deja de ser paradójico y llamar la atención que al grupo político más exitoso de la última época del porfiriato se denominara “los científicos”, seguramente preludios del progreso y la modernización.

En segundo lugar, señalaremos que en los últimos 30 años de su trayectoria (de la primera propuesta de universidad en 1881 a la caída de Porfirio Díaz, 1911), Justo Sierra Méndez, transita por las siguientes categorías:

Es el técnico-experto, cuya práctica de racionalización no sólo se lleva a cabo a nivel de los medios sino también incide en la decisión. Es el joven abogado, legislador, que presenta el proyecto de crear la Universidad Nacional en 1881. Es el científico (reconocido además como líder de ese grupo “político”), que tiene una autoridad profesional distinta del poder político establecida en función de la independencia y autonomía funcional del

sistema de la ciencia. Aunque cabe señalar que Sierra subordina esa autoridad profesional al poder político. Es el funcionario, que basa su ejercicio en el conocimiento técnico especializado dentro de una ubicación institucional en la administración. Es el polemista que lleva a cabo intervenciones públicas basadas en su prestigio personal y profesional y que participa en su calidad de maestro o entendido opinando sobre los asuntos de interés general.

Sierra era todo esto, y además a partir de 1905, era el Secretario de Instrucción Pública y principal promotor del proyecto de universidad y de una emergente generación de intelectuales agrupada en el Ateneo de la Juventud. Al menos dos de los discursos relativos a la fundación de la Universidad Nacional son un ejemplo claro.³⁷⁴ Es el intérprete, que contribuye a la reflexión sobre la autoimagen cultural. Escritor, literato, periodista, además de político, es Justo Sierra un intelectual preocupado por la identidad latinoamericana, que concluirá su ciclo profesional y vital como embajador del maderismo en España en 1912.

En una investigación que trata del origen y desarrollo de la Universidad Nacional de México durante la Revolución Mexicana (1910-1920), Javier Garciadiego Dantan, sin entretenerse en la biografía de Sierra, deja entrever con precisión y claridad rasgos fundamentales de la formación, personalidad y trayectoria del intelectual y político que fue Justo Sierra y nos muestra cómo se va conformando paulatinamente el proceso que posibilitó, con la manufactura realizada por Sierra, lo que derivó en un acto político en el marco del centenario de la Independencia de México: la inauguración de la Universidad Nacional de México (UNM), en el cual Justo Sierra Méndez fue el artífice.³⁷⁵

³⁷⁴ Justo Sierra. *Textos. Una antología general*. Prólogo, selección y notas de Catalina Sierra y Cristina Barros. México, SEP/UNAM Col. Clásicos Americanos, 1982. Véase pp. 52-84. En el segundo párrafo del discurso de Justo Sierra ante la Cámara de Diputados el 26 de abril de 1910, se expresa lo siguiente: *Empezaré por confesar, señores diputados, que el proyecto de creación de la universidad no viene precedido por una exigencia clara y terminante de la opinión pública. Este proyecto no es popular, en el rigor de la acepción de esta palabra; es gubernamental. No podría ser de otro modo...* cfr., p. 52.

³⁷⁵ Javier Garciadiego Dantan, *The National University and the Mexican Revolution, 1910-1920*, presentada en la Universidad de Chicago en 1988. Señala Javier Garciadiego que tuvieron que acontecer muchas cosas para que, más de 10 años después, gracias a los aportes vasconcelistas y la influencia del movimiento revolucionario, que la Universidad Nacional de México logró ser el objetivo para el que fue creada: la máxima (pero no la única) casa de estudios. Nació como ficción, pero origen fue destino. Se puede consultar Javier Garciadiego Dantan, *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución*

Lo que resultó del esfuerzo de Justo Sierra, y muchos más, va a dejar impronta y plataforma para que, por una parte, se establezca un arquetipo de intelectual-humanista-político o político-humanista-intelectual que en México, durante décadas prevalecerá en tránsito entre la academia y la administración pública como catedrático y como funcionario. La Generación del ateneo, la Generación de los 7 sabios (incluidos los Contemporáneos) tendrán la impronta de la Universidad.³⁷⁶

Por otra parte, si lenta y a veces traumática la gestación de la Universidad Nacional hasta 1920, será en adelante el revulsivo que durante los lustros siguientes generará y favorecerá la formación y el paso de profesionales a la administración pública iniciándose una peregrinación que favorecida por los sistemas institucionalizados de pensamiento propiciarán la creación perfiles que pasarán de catedrático a intelectual (a secas) y a “intelectual orgánico² (Gramsci); de intelectual a político (casi nunca a la inversa); de intelectual a administrador público; de administrador público a político (muy generalizado en sentido contrario) y muy temprano casi imperceptiblemente, al crearse la sección de economía de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, en 1929, del que será el tecnócrata de las décadas siguientes, metamorfosis o evolución que se analizará enseguida.

Políticos, burócratas, intelectuales humanistas, funcionarios, técnicos, tecnócratas³⁷⁷

A principio de los años ochenta en una conferencia sobre la racionalidad e irracionalidad de la administración pública mexicana, Luis F. Aguilar Villanueva señalaba que “no es casual y es un signo positivo que en México se comience a plantear

Mexicana, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 455 pp. (primera reimpresión en 2000).

³⁷⁶ Véase Enrique Krauze, “Cuatro cartas de la cultura en México” Vuelta...

³⁷⁷ Aunque no se exige gran ciencia en identificar los perfiles de los integrantes de la clase política, y para el caso que nos ocupa, de la élite burocrática, en este subapartado se sigue principalmente lo analizado y propuesto para el caso latinoamericano y en particular para la situación de la República de Chile por Patricio Silva, en “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente”. Silva es un reconocido investigador chileno, Catedrático de Historia Latino-Americana de la Universidad de Leiden, en Holanda que ha trabajado estos temas aplicados a la circunstancia latinoamericana, destacando entre sus trabajos el aquí ya referido y la compilación realizada con Miguel Centeno: *The politics of expertise in Latin America*. New York: St. Martin's Press, 1998.

históricamente la cuestión de la tecnocracia y la política [...] Es, a pesar de su carga ideológica, un signo de la creciente modernidad o racionalidad de nuestro Estado”.³⁷⁸

Ya se ha comentado en nuestro trabajo que desde el inicio de la década de los setenta ya se comenzaba a plantear una discusión pública sobre el papel de la tecnocracia y principalmente sobre los tecnócratas, situación que se polarizó e hizo eclosión en 1981 durante el proceso de designación del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por primera vez, se debatían abiertamente ante la opinión pública estos temas y algunos otros adyacentes o centrales, como el papel de la burocracia, los burócratas, los políticos, los funcionarios, los intelectuales (orgánicos o no), la eficacia de la administración pública, la corrupción político-administrativa, en distintos tonos, presentaciones y variantes discursivas.

Tomaremos como pauta para contextualizar el desarrollo de nuestra exposición una caracterización general que el mismo Aguilar Villanueva hace sobre la sociedad-Estado-administración pública mexicana, percibida por él en esos años:

- a) Existe una producción capitalista dominante (poco desarrollada), subordinada internacionalmente, donde coexisten producciones pre capitalista. Por su debilidad esta producción atraviesa por crisis recurrentes e incumple su responsabilidad social de conseguir condiciones adecuadas, lo que exacerba el conflicto social. La debilidad se debe a su baja cientifización y tecnologización.
- b) La producción capitalista no ha podido disminuir el conflicto social, ha necesitado la presencia estatal. Es un estado ampliado (intervencionista). El estado social mexicano tiene otro origen: la revolución de 1910. Tiene este Estado, articulación estructural con las organizaciones de masas y con la producción capitalista, lo que pone al sistema político en constante inestabilidad. Esta estructura propició y reforzó al Estado intervencionista (por vía política o por vía administrativa).
- c) Existe un mercado político que ha podido evitar la represión generalizada (reforma política).
- d) Se ha dado un desarrollo cuantitativo y cualitativo de la administración pública, pero la administración es débil.
- e) Imposibilidad de evitar la crisis y de marginar la crisis de parte de los administradores públicos (lo que) los debilita en el mercado político. Esta debilidad de los administradores públicos los pone en una triple tentación: Convertirse en

³⁷⁸ Tomado de “Notas para un debate sobre la racionalidad e irracionalidad de la Administración Pública Mexicana”, pp. 111-123, en: Luis Aguilar Villanueva. *Política y racionalidad*, México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 151.

políticos sin más; convertirse en políticos para administrar lo público. Convertirse en meros administradores.³⁷⁹

Conviene recordar, continúa Aguilar Villanueva, que las condiciones objetivas de cálculo (objetos enteramente calculables) requieren la existencia de las condiciones subjetivas de cálculo, con un sujeto calculador con aptitudes y actitudes probadas y entrenadas en el cálculo. En la sociedad moderna este sujeto es el “funcionario”, el gerente, el director, dotado de conocimientos científicos y jurídicos, con su corte de asesores, técnicos y expertos, igualmente provistos de métodos y conocimientos actualizados y de experiencias profesionales en las diversas especialidades científico-técnicas y jurídicas. Se trata del fenómeno de las organizaciones y de la burocratización.

Muchas áreas, a pesar de los grandes avances logrados por la administración pública en las últimas décadas siguen estando en manos de funcionarios que no han sido reclutados y seleccionados “gracias a su saber”, sino por razones políticas o de clientela. No obstante, Aguilar Villanueva anuncia que está en proceso de extinción (por lo menos en áreas de gobierno prioritarias) el “político-pre burocrático”, que ejerce el poder sin la necesidad de un diagnóstico racional y de calcular las consecuencias de su toma de decisiones, señalando que en su lugar ha aparecido el “político burocrático”, que atiende las demandas de las masas a través del gasto público, sin planificación:

... en las últimas décadas ha surgido y ha comenzado a ser reconocido en el medio administrativo del Estado, hasta llegar ya algunos puestos de decisión nacional, la nueva figura del administrador racional del “funcionario” equipado con estudios e investigaciones científicas en el área de su especialidad y con solvencia y experiencia profesional (comenzándose) a perfilar, finalmente, la figura del sujeto del cálculo, del funcionario racional, que a pesar de ser blanco de las interesadas acusas de “tecnoburócrata”, comienza a tener cierto peso, aún débil, en la toma de decisiones y en el mercado político.³⁸⁰

³⁷⁹ Luis Aguilar Villanueva. *Política y racionalidad*, op. cit., pp. 111-113.

³⁸⁰ Opina Aguilar Villanueva que no hay que olvidar que el “político”, es en términos reales la condición de posibilidad de existencia del “científico”, del “funcionario”, comenta él, que Gramsci vio con claridad lo anterior, en su temática de los intelectuales y el poder, pues la materia con la que trabaja la *intelligentsia*, el intelectual orgánico, son los fines y/o valores proyectados y afirmados extra-intelectualmente por los

Ante esto, establecerá que los administradores pueden y deben actuar políticamente en su calidad de actores sociales inmersos en una sociedad estatal que se ha constituido como “asociación de dominación. En los hechos, el administrador hace política. La administración hace política en el sentido amplio e impropio de una política a priori, pero no en el sentido propio y estricto que determina fines y valores. “Algunos administradores, aun los más calificados sienten fascinación por el *arcana imperi*”, concluye.³⁸¹

En el Capítulo II de este trabajo ya se presentaron los antecedentes de la formación del pensamiento tecnocrático³⁸² e incluso se comentaron algunas de las percepciones existentes en México sobre la tecnocracia y el tecnócrata. Será necesario retornar al tema y abundar para distinguir aspectos importantes en la integración de la élite burocrática, vinculada indisolublemente a la clase política, mediante la incorporación a lo largo del tiempo de políticos, burócratas, intelectuales humanistas, funcionarios, técnicos, tecnócratas, el propósito es clarificar como estos actores se fueron posicionando y evolucionando dentro de la administración pública, y fueron detentando paulatinamente el control del poder administrativo y político en el sistema político mexicano, quizá impelidos, aunque no lo reconozcan por esa fascinación por el *arcana imperi*.

Señala Patricio Silva³⁸³, que un tema recurrente, y a debate, ha sido la distinción existente entre políticos, burócratas, intelectuales, funcionarios, técnicos, tecnócratas, principalmente por la naturaleza de su interacción en el seno del sistema político. Refiriendo Silva a nuestro multicitado Jean Meynaud, afirma que la diferencia entre un técnico y un tecnócrata es fundamentalmente de orden incremental y estaría

movimientos políticos de masa y encarnados por los políticos profesionales y por sus negociaciones en el mercado político. Ibid, p. 114-118.

³⁸¹ Precisa Aguilar Villanueva, que era muy difícil aceptar una acción política del funcionariado en esas condiciones (contexto mexicano de 1981-1982). Para él, aparentemente, se debe negar el carácter político de la administración, Ibid, p. 122.

³⁸² Vid Supra...

³⁸³ Patricio Silva, “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente”, en SciELO, Chile <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200010> Op. cit.

determinada por el nivel de toma de decisiones en el que participa y en su grado de influencia ante los líderes políticos.

Silva distinguirá entre técnico y tecnócrata para el caso mexicano, señalando que los técnicos tradicionalmente se especializan en áreas específicas tales como la salud y la agricultura, y tienden a gozar de seguridad laboral y de una larga permanencia en posiciones dentro del aparato público; enfatiza que, además, han recibido mayoritariamente su preparación técnica en centros tecnológicos y universidades nacionales. En cambio, precisa que los tecnócratas, por su parte, suelen operar en instituciones especializadas en la planeación y *think-thanks* que poseen una naturaleza más interdisciplinaria. Son expertos que poseen a menudo títulos académicos de postgrado obtenidos en universidades extranjeras y que laboran tanto en organismos públicos como privados, y a menudo con cierta experiencia laboral en el extranjero.

Diferenciar entre burócratas y tecnócratas es, al parecer, menos problemático, pero Silva toma precauciones y señala que existen “terrenos grises” respecto a sus semejanzas y diferencias, pues la opinión predominante es la que considera que el burócrata sólo acata e implementa directrices legales que vienen desde arriba sin cuestionar su legitimidad o efectividad. Precisa que en el contexto latinoamericano el nivel de formación profesional del burócrata ha sido tradicionalmente bastante bajo, a veces, solamente alcanzando la posesión de educación media superior, con experiencia práctica adquirida en años de servicios en dependencias públicas. En general, para el público la percepción sobre el burócrata es la de individuo conformista y de visión limitada y anticuada. No obstante, ya hemos tratado aquí que el burócrata es el *especialista* encargado de la operación de la administración pública.

Sin embargo, para el tecnócrata, además de lo anterior, el burócrata tiende a frenar e incluso boicotear las grandes reformas administrativas y económicas que el tecnócrata pretende implementar, y por eso se declara abiertamente como enemigo de la burocracia tradicional. Para Silva, esta sería una de las razones por la cual los tecnócratas enceguecen al intentar reducir el número de puestos públicos del Estado, de eliminar la mayor cantidad de burócratas posibles y buscar una pretendida eficiencia.

En México, esa percepción se fue formando a partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y durante las privatizaciones y desincorporaciones realizadas en los dos

sexenios siguientes; de esto resultó una fobia hacia los burócratas dentro de cierto sector de la burocracia, pues en los hechos se redujeron puestos de trabajo en el sector público.³⁸⁴

Ya se había comentado que en la formación de cuadros para administración pública y las tareas de gobierno, el sistema educativo desempeña un papel cada vez más importante en el proceso mexicano de reclutamiento, pues es a finales de los años veinte, en la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional en donde se empiezan a desgajar otras disciplinas dándose un doble proceso. Por una parte, por su cercanía con colegas, discípulos y condiscípulos – que funcionaban en grupo o bloque– las instituciones educativas, en cuyos puestos directivos se encontraban instalados intelectuales, abogados y humanistas, se reclutan generalistas. Por otra parte, en las instituciones educativas (sus cuadros dirigentes que estaban en constante transvase en puestos administrativos y de gobierno) se convirtieron en surtidor de jóvenes profesionales con experiencia en la docencia y vocación humanista y ya se comenzaba a reclutar técnicos especialistas.

En la categoría de intelectuales humanistas se agrupa, quizá arbitrariamente, a sociólogos, politólogos y filósofos, quienes tradicionalmente –señala Patricio Silva– se han encargado de formular interpretaciones críticas sobre el desarrollo sociopolítico y cultural de sus respectivos países, y ofreciendo alternativas de cambio.

Estos intelectuales humanistas critican a los tecnócratas por su aparente desligamiento de las realidades sociales y culturales y de las necesidades de la población y su obstinación en aplicar políticas económicas y financieras de corte racionalista sobre la base de pautas técnicas y teóricas de origen externo.

Pero el desafecto es correspondido, y por su parte los tecnócratas generalmente desprecian y desconfían de los intelectuales humanistas – los generalistas–, a quienes señalan

³⁸⁴ Patricio Silva agrega que “a pesar de su desprecio por los burócratas, sin embargo, muchos tecnócratas funcionan en ambientes burocráticos (ministerios, reparticiones públicas, etc.) y deben trabajar codo a codo con ellos y verse a menudo obligados a aceptar la lógica burocrática para tratar de lograr resultados en sus políticas. Él considera, por otra parte, que el aumento del nivel de formación técnica en métodos de gestión que muchos burócratas han obtenido en recientes años en varios países latinoamericanos los ha acercado un poco más a la cosmovisión de los tecnócratas. Esto los ha llevado incluso a la adopción de posturas que se podrían considerar como netamente tecnocráticas, en pro de la tecnificación de la toma de decisiones y de fuerte sello meritocrático (cf. Bresser-Pereira y Spink, 1999). Cabría señalar que gran parte de los programas para fortalecer la capacidad institucional de las dependencias y entidades financiadas con recursos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo tienen estos objetivos implícitos en sus programas de capacitación. Respecto a las afirmaciones de Patricio Silva, véase “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente”, op. cit.

como los principales culpables del proceso de radicalización política y descalabro económico que América Latina experimentó en la década de los sesenta y setenta.³⁸⁵

En el caso mexicano, los técnicos y tecnócratas se encontraron mayoritariamente subordinados a políticos y a los intelectuales humanistas, quienes diseñaban el camino a seguir, inspirados primordialmente por consideraciones políticas e ideológicas; preponderantemente el discurso elaborado por más de cincuenta años de nacionalismo revolucionario. Así, se puede señalar que Antonio Ortiz Mena, que tenía perfil de jurista-humanista, con amplia experiencia en asuntos financieros, fue la cabeza de grupo de lo que Vernon³⁸⁶ llamó “técnicos” (no tecnócratas), y favoreció junto con Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México de 1952 a 1970, la formación de un pensamiento tecnocrático. Sería también el caso de Antonio Carrillo Flores y de Gustavo Petriccioli, estos últimos, directores del Instituto Tecnológico Autónomo de México³⁸⁷,

³⁸⁵ Las anteriores consideraciones de Silva ameritan unas precisiones y especificaciones, pues él observa con agudeza que a partir de esos años hacia adelante, “es que parte de los intelectuales humanistas han pasado a adoptar actitudes tecnocratizantes. Esto se ve, por ejemplo, en el hecho de que en las últimas dos décadas los intelectuales humanistas han prestado cada vez más atención a los aspectos de transparencia y efectividad gubernamental (enfatisa), esta preocupación, a mi juicio, se encuentra relacionada a la creciente internacionalización, academización y profesionalización de los cientistas sociales y de los intelectuales latinoamericanos en general (...) Durante las últimas dos décadas, la orientación meritocrática de muchos intelectuales ha sido estimulada por una serie de factores, tales como la creciente dependencia de donantes extranjeros para el financiamiento de sus investigaciones, la creciente importancia dada a la obtención de estudios de postgrado en el extranjero, la participación en congresos internacionales y la creciente aceptación del principio de “publish or perish”. Patricio Silva, op. cit.

³⁸⁶ La obra de Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, fue muy bien valorada, en su tiempo (mitad de los sesenta), por los analistas y la crítica académica. Rafael Segovia de El Colegio de México, reseñó el libro y comentó que era uno de esos estudios realizado por extranjeros, en este caso famosos profesor norteamericano de la Universidad de Harvard, realizado con rigor, que sin tener tono apologético, justiprecia y precisa situaciones y problemáticas, no sólo del desarrollo económico de México, sino del sistema político; la relación del sector público y el sector privado, y la relación entre los *técnicos* y *políticos*, señalando que la agudeza de Vernon lo hace describir una situación donde, analizando el pensamiento de los *técnicos*, no se advierte clara diferencia con el pensamiento de los *políticos*, por lo demás el *encabalgamiento* entre *técnicos* y *políticos* les impedirá tener ideas por demás definidas”. Vid: “Crítica de libros”, *Foro Internacional*, IV-3. El Colegio de México, pp. 459-464. En: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/4L4VJM7Y7M12D1L4JADLJ94KUCLKIL.

³⁸⁷ Antonio Carrillo Flores obtuvo el título de abogado en 1929, por la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Doctor en leyes por la UNAM. Destacó en los campos de la docencia, administración de justicia, finanzas públicas y diplomacia. Miembro del Colegio Nacional, el cual presidió. Fue prolífico escritor y conferencista. También dirigió el Fondo de Cultura Económica. Es quizá el arquetipo de servidor público jurista humanista especializado en finanzas. Fue director General de NAFINSA (1946-1952) y titular de la SHCP, durante el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines. Gustavo Petriccioli Iturbide formó parte de una reconocida familia de empresarios y banqueros lo que fue determinante en la elección de su trayectoria político-administrativa. Estudió economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), del que fue su primer egresado, y la maestría en la Universidad de Yale. Laboró desde su época estudiantil en el Banco de México (ayudante, asesor, gerente y subdirector), a las órdenes de Don Rodrigo Gómez, y más tarde, paralelamente, fue profesor de Teoría monetaria en el ITAM, institución que dirigió por algunos años, además de haber sido miembro de la Junta de Gobierno hasta su muerte. Ingresó en la SHCP en 1967, de la

escuela superior privada, con papel fundamental en la institucionalización del pensamiento económico aplicado en el sector público y en formación de economistas mexicanos a partir de la década de los 50, lo que se mencionará más adelante.

Donde más desafecto ha existido y se ha dado más animadversión es en la relación entre políticos y tecnócratas, llena de conflictos y roces, que para el caso mexicano Raymond Vernon testificó y documentó al comienzo de los años sesenta dando pauta a una larga producción de estudios, ensayos y bibliografía que serán un primer antecedente de un conflicto que se dirimirá 20 años más tarde. Aunque debe destacarse que no todos los analistas veían un grave conflicto entre los políticos y los técnicos de esa época, en donde los primeros han intentado cortar el paso al ascenso tecnocrático que se lo ve como una amenaza directa a sus posiciones de poder dentro del sistema político. Raymond Vernon señala que:

Los técnicos poseen una ideología común que, vinculada al aparato gubernamental posee una gran fuerza para moldear el comportamiento del sector público en México... Los técnicos de avanzada consideraban que los criterios de inversión pública derivaban del “razonamiento y el estudio”, por consiguiente, la fuerza de los técnicos no radica tanto en su capacidad de influir directamente en la política, como en su capacidad de elegir opciones técnicas que le presentan a los políticos... a los que a veces ven como la mosca en la sopa de las decisiones razonables.³⁸⁸

Los técnicos de avanzada se consideran “técnicos económicos” (técnico en economía, escribe Vernon. A estos, Silva y otros, los llaman tecnócratas, a secas), a diferencia de los políticos. Los técnicos que favorecían la economía mixta, se dividían en dos grupos: los vinculados al Banco de México³⁸⁹ que estaban convencidos de que las restricciones monetarias y fiscales eran decisivas

que fue titular de 1986 a 1988. También fue director general de NAFINSA, embajador de México ante los EUA y director general de Caminos y Puentes Federales. Miembro del PRI desde 1952, donde participó en el IEPES. Cfr., para Carrillo Flores la *Enciclopedia de México*, Tomo 3 y para ambos, véase SHCP: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/galeria_secretarios/1891_2012.html Además, para Petriccioli, *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*. México. Presidencia de la República. FCE, 1987.

³⁸⁸ Raymond Vernon en *El dilema del desarrollo económico de México*, es el investigador pionero en introducir esta clasificación y en identificar el nacimiento de un conflicto en gestación, dentro del sistema político mexicano, por la conducción de la política económica. Dedicó todo un capítulo a este asunto, que es clave para él identifica con claridad el origen de la ideología de este pensamiento técnico sobre asuntos económicos al inicio de los años treinta. No lo denomina pensamiento tecnocrático, aunque en la literatura norteamericana ya existía el término. Véase el capítulo 5 “Los políticos y los técnicos a partir de 1940”, pp. 141-169. Raymond Vernon. *El dilema del desarrollo económico de México, papeles representados por los sectores público y privado*. México. Editorial Diana, 1967. 2ª edición. Traducción de René Cárdenas Barrios de la 1ª edición en inglés de 1963.

³⁸⁹ Aparentemente de perfil más bajo que el de Antonio Ortiz Mena destaca, en la época que Vernon escribe su trabajo, el papel de Rodrigo Gómez, Director del Banco de México de 1952 a 1970, artífice de la política monetaria durante todo el periodo del *desarrollo estabilizador*. Dicho por muchos, existe el consenso de que él fue la otra columna de esa política económica, pero además desarrolló un papel muy importante como

para el crecimiento, y los vinculados con los organismos de gasto e inversión, que las consideraban un obstáculo para el crecimiento.

Tanto Raymond Vernon como Patricio Silva ubican con claridad y precisión el ascenso tecnocrático, este último más cercano a nuestros días; señalan que la irrupción se ha visto favorecida por el desperfilamiento de los partidos políticos en las nuevas democracias que surgen en América Latina a partir de los años ochenta. Esto porque los partidos políticos, que en otros tiempos funcionaron como mecanismos de movilización social por excelencia, ya no poseen la fuerza de convocatoria y representatividad que alguna vez gozaron en el pasado. Recordemos, además, que en muchos países los partidos políticos constituían en el pasado uno de los principales mecanismos de reclutamiento para el ascenso a altos puestos de gobierno.³⁹⁰

Con más de cuarenta años de distancia de por medio, Silva observa que la dicotomía originaria entre políticos y técnicos presentada por Vernon ha demostrado no ser adecuada para entender la actual dinámica de las élites políticas latinoamericanas, ya que desde comienzos de los setenta la línea divisoria entre políticos y tecnócratas se ha hecho cada vez más fina:

A saber, al pasar de los años el surgimiento de los tecnócratas y su logro de altas posiciones gubernamentales ha producido un significativo cambio en las habilidades y conocimientos específicos que se les exige. Ellos deben poseer las habilidades técnicas y prácticas de tecnócratas y políticos. De esta manera, un nuevo tipo de tecnócrata puede

jefe, mentor, “descubridor de talentos” y promotor de trayectorias de estudiantes mexicanos en el extranjero, becados por la banca central, programa establecido por Eduardo Villaseñor, director de esa institución de 1940 a 1946. Para conocer una semblanza con más detalle, se puede revisar el tributo que publicado por el Banco de México y el Fondo de Cultura Económica le rinden sus contemporáneos, alumnos y colaboradores más destacados. Cfr. *Rodrigo Gómez. Vida y obra*. México, FCE y BANXICO, 1992. 320 pp. Presentación de Miguel de la Madrid Hurtado, testimonios y colaboraciones, entre otros, de: Mario Ramón Beteta, Francisco Gil Díaz, Miguel Mancera Aguayo, Antonio Ortiz Mena, Gustavo Petricioli, Jesús Silva-Herzog Flores, Leopoldo Solís. Respecto al esquema de becas, central en la formación de estudiantes en el extranjero, que luego retomó el CONACYT, véase Eduardo Villaseñor, *Memorias-Testimonios*. México. Fondo de Cultura Económica, 1974. pp.

³⁹⁰ Silva opina que el actual debilitamiento de los políticos ha creado en algunos países un mayor espacio para el uso de criterios meritocráticos en el reclutamiento de los miembros del gabinete y otros importantes puestos directivos, quienes ahora se definen llanamente a sí mismos como “independientes” e incluso como “apolíticos”. Deja en claro que los tecnócratas y los políticos tienen percepciones diferentes respecto a cómo preservar la legitimidad gubernamental. Así, mientras los tecnócratas creen que la legitimidad se mantiene de mayor forma a través de una administración profesional y el uso de criterios técnicos en la toma de decisiones, los políticos piensan que la legitimidad del régimen se sustenta en la preservación de los viejos idearios nacionales y la toma de decisiones siguiendo lineamientos políticos. Patricio Silva. “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente”, *Rev. cienc. polít.* (Santiago) v.26 n.2 Santiago 2006. En http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200010

ser identificado, el cual ha recibido diversas denominaciones, tales como "técnico-político" (Grindle, 1977), "tecnócrata político" (Camp, 1985) o "Technopols" (Domínguez, 1994).³⁹¹

En México, en ningún lugar los tecnócratas se definen como tal, debido a la connotación peyorativa que tiene en la opinión pública y que ha propiciado "linchamientos mediáticos": son blanco de la crítica y burla, pues se les señala como personas frías, calculadoras y faltos de sensibilidad social, ajenos a las "causas populares". Menos aceptarían autodenominarse o que les llamaran "tecnoburócratas", como había anticipado Aguilar Villanueva en sus escritos de 1981 aquí mencionados. Esta gestación, cuyos productos se comenzaron a ver con claridad en la segunda mitad de los años ochenta, será analizada en el apartado siguiente.

C. Tránsito de la administración pública del Estado de Bienestar a la función pública del Estado Neoliberal.

a. El afán tecnocratizante llegó con la modernidad

Pueden existir diferentes respuestas a la pregunta de cómo se pasó de ser una administración pública de Estado de bienestar a ser una administración pública de Estado neoliberal. Es posible encontrar diferentes motivos del cambio.

De las innumerables respuestas que se pueden elaborar y existen, hay una, que sin proponérselo el autor, Julio Labastida Martín del Campo, aporta planteamientos que ayudan a explicar el porqué de ese tránsito y lo expone en un ensayo titulado "Los grupos dominantes frente a las alternativas del cambio", publicado hace más de cuarenta años, en 1972³⁹².

Este autor, conjuntamente con otros investigadores, como Bertha Lerner y Susana Ralsky³⁹³ en esos años, o a finales de los ochenta Miguel Basáñez³⁹⁴, y antes que todos ellos, Raymond Vernon, deja entrever una disputa por la hegemonía política que se mostraba con diversos efectos señalando con claridad la existencia de un grupo (economistas y técnicos de alto nivel con altos puestos en el aparato estatal), que él considera como perfil "tecnocrático-racionalizador" y que tendrán una paulatina

³⁹¹ Patricio Silva. "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente". Op. cit.

³⁹² Julio Labastida Martín del Campo, "Los grupos dominantes frente a las alternativas del cambio", contenido en *El perfil de México en 1980*, vol. 3. México, Siglo XXI Editores, 1972., pp. 99-164.

³⁹³ Bertha Lerner y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes*. México, IMEP, 1976.

³⁹⁴ Miguel Basáñez. *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*. México. Siglo XXI Editores, 1990. 11ª edición, 2002.

aparición e influencia dentro del grupo gobernante en el proceso de desarrollo en México.

De entrada, Labastida señala que:

La intensidad de la intervención del Estado mexicano en la economía se explica por las condiciones históricas en que se dio el proceso de desarrollo en México: un sector empresarial débil y un sector externo controlado por compañías extranjeras que no les interesaba invertir en el sector interno de la economía dada la estrechez del mercado. El acuerdo entre el grupo gobernante y los grupos dominantes se ha manifestado en el papel complementario que han desempeñado en el proceso de desarrollo. El Estado posrevolucionario ha apoyado la expansión del sistema económico sin obstaculizar, sino al contrario, estimulando los mecanismos privados de acumulación de capital [...] Se ha formado una burguesía por dos canales distintos pero relacionados: las actividades económicas bajo control privado y el Estado que ha servido como instrumento de acumulación de capital.³⁹⁵

Julio Labastida, resaltaré el control que en esos años tiene el Estado sobre sectores estratégicos de la economía, así como de la dependencia de amplios sectores empresariales de la protección estatal, lo que aumenta el poder de negociación del grupo gobernante con los grupos económicamente dominantes. Él comentará que a finales de la década de los sesenta existía un amplio consenso entre los círculos dirigentes del sector público y privado acerca del peligro de seguir ignorando las contradicciones generadas por el proceso de desarrollo seguido y que a mediano o largo plazo pudieran detenerlo o desacelerarlo. Recordemos, incluso, cómo el mismo Antonio Ortiz Mena, artífice del “desarrollo estabilizador” había advertido en 1969, que si no se actuaba adecuadamente, se podía perder fácilmente lo logrado.

Julio Labastida apoyado en los estudios, ya citados aquí, como el de Raymond Vernon (1963) o el de Pablo González Casanova (1965), refuerza esta idea: existía coincidencia y acuerdo en los medios empresariales, políticos y entre los científicos sociales acerca de las principales contradicciones que presenta el proceso de desarrollo, pero no sucede lo mismo respecto a sus

³⁹⁵ Julio Labastida Martín del Campo, además considera que estructuralmente el grupo gobernante no es un grupo social fundamental, pero cumple funciones muy importantes, pues se ha mantenido como eje en el sistema de alianzas que configuran la estructura del poder. “Esta élite política tiene un alto grado de cohesión. El grupo gobernante ha experimentado y mantiene contradicciones internas, algunas de las cuales derivan de las divergencias entre los subgrupos que la integran respecto a la forma de abordar los problemas”. Labastida estima que en esto radican las diferencias entre los tecnócratas y los políticos profesionales, entre los sectores democratizantes y los que sostienen una línea más autoritaria. Ver Julio Labastida Martín del Campo, “Los grupos dominantes frente a las alternativas del cambio”, op. cit., p. 117, 135, 136.

causas y a las medidas propuestas para su corrección. Labastida señala que teóricamente existían tres alternativas al sistema, formuladas, con diferentes grados de sistematización por economistas, politólogos y sociólogos. Resumidas, son las siguientes:

La primera alternativa era la defendida por las fracciones más fuertes de la clase dominante; y por la fracción del grupo gobernante más ligado a dichas fracciones, todos por sus intereses y/o porque tiene una concepción más liberal respecto al papel del Estado en el proceso de desarrollo. Señala Labastida que estos grupos propician que se continúe con la política económica de los últimos regímenes, a la que se le deberían hacer solamente unos “reajustes” para adecuarla a la coyuntura presente.

No lo menciona Labastida, pero esta era la propuesta de los que propugnaban por la continuidad del modelo de “desarrollo estabilizador”; se puede inferir que en este grupo se encontraban los técnicos que operaban el sector hacendario y financiero (SHCP, Banco de México, NAFIN). Entre las medidas que proponían los defensores de esta alternativa estaba una eficiencia administrativa, una mejor coordinación con las dependencias estatales, así como que el Estado dejara de subsidiar a aquellas empresas que controlaba. Incluso, propugnan por la privatización de aquellas empresas públicas susceptibles de generar ganancias.³⁹⁶

La segunda alternativa está propiciada por economistas y técnicos de alto nivel algunos de los cuales ocupan puestos directivos en el aparato estatal (“grupo tecnocrático racionalizador”, le llama Labastida) y en esencia es una crítica a la política económica que se siguió a partir de los cuarenta y, particularmente, al periodo de “crecimiento con estabilidad” (desarrollo estabilizador), 1956-1970. En esta propuesta se trata que el Estado asuma con mayor eficacia el papel de agente racionalizador del proceso económico, elaborando e instrumentando una verdadera estrategia de desarrollo sostenido contra eventuales presiones de grupos que expresan intereses a corto plazo.

Labastida señala que para cumplir esta finalidad, el Estado debe proveerse de mayores recursos sin recurrir –al grado que lo ha hecho hasta ahora– al financiamiento externo, para lo

³⁹⁶ Abunda Labastida señalando que esta alternativa corresponde a los intereses de corto plazo de los grupos económicamente dominantes (y) parte de la misma concepción del papel del Estado en el proceso de desarrollo que inspiró a la política económica de los gobiernos posteriores a Cárdenas, (donde) el gobierno debe de intervenir en dicho proceso no tanto para regularlo y orientarlo, sino para apoyar el fortalecimiento y la acción del poder privado... Dentro de esta estrategia al capital extranjero le corresponde el papel central en cuanto es el principal agente innovador del sistema porque aporta las inversiones, la tecnología y los mercados necesarios para modernizar y reorientar el sistema productivo de acuerdo a la nueva coyuntura económica que enfrenta el país. Ibid, pp. 146-147, 150

cual es necesario realizar una reforma fiscal que grave a los sectores de más altos ingresos; con esta reforma fiscal se trataría, sobre todo, de disminuir los gastos suntuarios y de estimular al mismo tiempo la inversión.³⁹⁷

En particular, señala Labastida, los miembros del grupo “tecnocrático racionalizador” son poco inclinados a manifestar las soluciones políticas que propician, porque juegan su principal carta en influir en la estrategia de desarrollo. Sin embargo, muchos de sus representantes tienen un modelo político de referencia, más o menos uniforme, con el que se identifican. Este modelo corresponde a las democracias liberales de los países occidentalizados más desarrollados, ahora adaptado en lo posible a la situación “peculiar” de México. Estos grupos consideran que el Estado debe realizar reformas en el terreno político que proporcionen canales de expresión a las tensiones sociales reprimidas; esta apertura, está principalmente dirigida a “las clases medias”, aunque implicaría también una liberalización de la política sindical.³⁹⁸

Tampoco lo menciona Labastida, pero en esta opción se encontraban altos funcionarios pertenecientes a la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional, principalmente.

De la tercera alternativa, comenta Julio Labastida que sus partidarios se encuentran en los medios intelectuales, científicos y políticos de orientación nacionalista y que se inspiran, en mayor o menor medida, en lo que se ha llamado “el cardenismo”. Señala que parte de los miembros de estos círculos se encuentran incrustados en el aparato estatal o manteniendo relaciones cordiales con el mismo. Labastida hace una precisión importante y señala que entre los representantes más connotados de esta tendencia y los de la segunda alternativa, existen coincidencias en cuanto a dar soluciones técnicas –que respondan a una racionalidad económica global– a los problemas que enfrenta el desarrollo del país. En esta alternativa, se encontraban técnicos con puestos de alto nivel en la Secretaría de Salubridad; Educación, Obras, en PEMEX, en el IMSS, etc.

Hasta aquí la síntesis a lo propuesto por Julio Labastida que ubica, precisa y matiza algo que, desde la aparición del trabajo de Vernon, se enuncia como pugna entre técnicos y políticos; el enfoque y la perspectiva de análisis son adecuados y permiten llegar a precisiones tales que se pueda afirmar que, más allá de la eclosión por la aparente súbita aparición de los tecnócratas a

³⁹⁷ Ibid, pp.152, 153.

³⁹⁸ Ibid, p. 159.

comienzos de los ochenta, existen estudios, que si bien en parte son adyacentes, a lo propuesto por Vernon a mediados de los sesenta (que analiza la década de los cuarenta y los cincuenta, principalmente), también en parte muestran de manera temprana y con más detalle lo que estaba sucediendo, dentro del grupo gobernante y en la conformación de una élite burocrática con características diferentes.

De lo enunciado por Julio Labastida, se debe señalar que existe una coincidencia con la propuesta que posteriormente expone Miguel Basáñez, quien no le llama alternativas, y también señala la existencia de tres grupos en la composición de lo que él llama “las fracciones del sector público”, donde ubica a políticos, técnicos y especialistas³⁹⁹, encontrándose importantes similitudes en la descripción del perfil de los grupos descritos por Julio Labastida.

De alguna manera, Julio Labastida auguró lo que se comenzaría a construir 10 años más tarde, a partir de 1982, pues él estimó que la alternativa más viable sería la primera, dada la correlación de fuerzas existentes. Señala:

A nivel político, los partidarios de esta primera opción –los grandes empresarios [y sus operadores técnicos] – pugnan lograr una apertura en la cúspide de la pirámide del poder. Por una parte, se trataría pasar de un sistema en que un reducido grupo de la alta burocracia presidida por el Ejecutivo –sobre los cuales se concentran las presiones de los distintos intereses– toma las decisiones fundamentales en la ampliación e institucionalización de mecanismos de consulta que permitan una participación más ágil y directa de la iniciativa privada en la toma de decisiones. Por otra parte, buscan que la base de la pirámide permanezca cerrada y que el Estado no haga concesiones a las crecientes

³⁹⁹ Para Basáñez, es posible identificar con relativa facilidad tres fracciones del sector público: políticos, técnicos y especialistas. Esta clasificación responde a la racionalidad y a la lógica que los funcionarios deben desarrollar a través de un proceso de socialización dentro de las organizaciones para poder alcanzar el éxito. Las descripciones de las fracciones del sector público, las presenta en cuatro líneas de investigación: la actividad, las organizaciones operativas, las organizaciones articuladoras y la línea conductora: “Los políticos parecen tener su mayor fuerza operativa en el PRI, los técnicos tienen su mayor fuerza operativa en el Banco de México y en la Nacional Financiera y los especialistas ubican la suya en Pemex, las universidades y el ejército [...] Los políticos son considerados los cuidadores de la ideología revolucionaria y su función principal es vigilar la marcha y mantener la estabilidad del sistema político. Los técnicos son aquellos que tiene a su cargo el cuidado de los sistemas económicos y financieros y su principal objetivo es mantener la marcha económica de México. Los especialistas se identifican como los funcionarios y tienen a su cargo el mantenimiento de las habilidades especializadas para la operación tradicional del aparato estatal y su función principal es vigilar la marcha de servicios públicos, las funciones reguladoras generales y las modernas empresas públicas. Miguel Basáñez. *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*. México. Siglo XXI Editores, 1990. 11ª edición, 2002.

presiones sociales que genere una mayor participación en el sistema de decisiones (que se use más la fuerza que la política).⁴⁰⁰

Julio Labastida concluye señalando que la década de los sesenta planteó a la clase dominante y al grupo gobernante la necesidad de realizar cambios en la estrategia de desarrollo y en la estructura de poder. Ahora sabemos que el enfrentamiento entre el sector privado y el sector público (y las fracciones involucradas) durante los setenta y comienzos de los ochenta, fue intenso, estruendoso y hasta trágico, lo que llevó a la redefinición de las alianzas que configuran al sistema de dominación.⁴⁰¹

No obstante, quienes sin entrar en tanto detalle, identifican en la necesidad del poder presidencial de incluir explícitamente un “afán racionalizador”, son Bertha Lerner de Sheinbaum y Susana Ralsky de Cimet, en su libro⁴⁰² *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*, señalan cómo desde el sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) el equipo cercano al presidente se va profesionalizando; en ese momento abogados, catedráticos universitarios algunos, “que le confieren al gabinete prestigio intelectual, quedando la política oficial respaldada con una interacción y orientación intelectual”⁴⁰³.

Pero sería en la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz, donde para preservarse “el camino del desarrollo económico restablecido por su antecesor”, obligó a buscar una apropiación más racional de los recursos, es decir a avanzar un poco más en el proceso de tecnocratización, donde el espontaneísmo del político de antaño, cedería a la planificación de las actividades económicas y al diagnóstico científico de las decisiones.⁴⁰⁴

Las autoras señalan que el proceso de la racionalización es lento y cada sexenio mostrará nuevas pautas, y que el proceso de incorporación tecnocrática impulsado por Díaz Ordaz, que no fue terso, debido a las pugnas ya descritas, tendrá una nueva modalidad durante la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), cuando se darán transformaciones en el aparato político a través de lo que ellas denominan la “imposición tecnocrática”: se buscó un Estado eficaz y para eso se, realizaron cambios en el elenco político, se incluyeron más técnicos en

⁴⁰⁰ Ibid, p. 161.

⁴⁰¹ Ibid, p. 162.

⁴⁰² Bertha Lerner de Sheinbaum y Susana Ralsky de Cimet, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976, 504 pp.

⁴⁰³ Bertha Lerner de Sheinbaum y Susana Ralsky de Cimet, *El poder de los presidentes*, p. 215.

⁴⁰⁴ Ibid, p. 391

su gabinete y se sustituye al político tradicional. Ellas mencionan como arquetipo de este cambio a Porfirio Muñoz Ledo⁴⁰⁵, lo que será un signo de cómo los tecnócratas, comenzaban a hacer política abiertamente.

Siguiendo a Lerner y Ralsky, no deja de llamar la atención que Luis Echeverría Álvarez, primer político que poseía una larga trayectoria burocrática y posiciones en el partido oficial, pero que no había alcanzado puestos de elección popular, como sus antecesores, es quien abre los espacios masivamente a la contratación de perfiles técnicos y tecnocráticos en los niveles medios y altos de la administración pública. Al parecer, la ortodoxia hasta entonces vigente, se cumplía y el político se rodeaba de técnicos que coadyuvaran en la toma de decisiones políticas. En los años de ese sexenio, la Secretaría de la Presidencia se dio a la tarea de realizar la reforma de la administración pública desde una perspectiva racionalizadora, implementando e instrumentando las recomendaciones que la Comisión de Administración Pública (CAP), ya mencionada, hiciera en 1967.

b. La planeación del desarrollo. Nueva historia del “Caballo de Troya”. Reforma del Estado, cambio estructural y modernización administrativa, 1983-2000.

Entre 1970 y 1982, intentar hacer planeación, además de estar a la moda y ser de vanguardia en la administración pública de esos años, era hacer política seductora, pero también soterrada: la proponían los equipos técnicos y especializados y la presentaban los políticos, por lo que las actividades de planeación en este periodo se darán en el contexto de la crisis del final del sexenio echeverrista y dentro de la aparente esperanza que despertó el inicio del gobierno de José López Portillo, cuando se buscó la respuesta a la crisis a través de la profundización de la planeación global, sectorial y regional y, fundamentalmente, a través de la reforma administrativa.

Esto ocurrió así porque había una relación directamente proporcional entre los grupos de burócratas y técnicos que formulaban planes y el protagonismo político que se podía alcanzar en esa época; es decir, a mayor construcción discursiva de planeación, aparentemente mayor preeminencia en el escenario político, que pretendieron ocupar plenamente los tres tipos posibles de planeación a través de sus representantes en la administración pública mexicana: la burocrática, la tecnocrática y la democrática (esta entelequia, era privativa del “grupo compacto”

⁴⁰⁵ Ibid, p. 462. Citan un artículo del periodista Froylán López Narváez, de Excelsior del 13 de septiembre de 1972.

ubicado en la SPP desde el inicio de 1980), como hemos comentado que las definió José Medina Echavarría respecto de la planeación democrática.

Si bien al inicio del sexenio 1976-1982 no se publicó un plan de gobierno, el *Plan Básico de Gobierno, 1976-1982*, integrado por el Partido Revolucionario Institucional y presentado en la VIII Asamblea Nacional Ordinaria en septiembre de 1975, si se preludia y da pauta para el inicio de la administración de José López Portillo.⁴⁰⁶

Las primeras acciones de gobierno de la administración lópezportillista se basaron en:

Reforma política: para ampliar la participación de los partidos políticos y reforzar el carácter democrático de la sociedad; **Reforma económica:** con la función de reorientar el aparato productivo hacia la producción de bienes y servicios sociales y nacionalmente necesarios para satisfacer los mínimos de bienestar de la población y promover la generación de empleos; **Reforma administrativa:** para adecuar las instituciones a los requerimientos del momento, facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y reorganizar la administración pública.⁴⁰⁷

Isabel Rousseau tiene una perspectiva interesante de estos tiempos y de esta reforma institucional hace consideraciones en diferentes niveles: señala que Luis Echeverría habría generado una nueva racionalidad y promoviendo una nueva generación de integrantes, con lo que desplaza, aparentemente, a lo “político” y lo sustituye por lo “económico”. López Portillo aporta la estructura organizacional.

⁴⁰⁶ Si bien al principio del sexenio 1976-1982 fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, esta no pudo formular de inicio las líneas de planeación para la administración 1976-1982, acciones de gobierno que al parecer salieron de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular, Jesús Reyes Heróles, auspició algo de lo que se había enunciado en el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, formulado por el PRI, y cuya integración encabezó este político-intelectual humanista.

⁴⁰⁷ *Antología de la planeación en México*, “Reflexiones de la Planeación en México, 1917-1985”, op. cit., p. 86.

Así, durante 1970-1982 se dejan de ver los problemas administrativos con la óptica del abogado, para comenzarlos a ver con la óptica del economista, del planificador, del tecnócrata.⁴⁰⁸

El 10 de noviembre de 1982, en la víspera del relevo de José López Portillo por Miguel de la Madrid, el Secretario de Hacienda durante esa transición, Jesús Silva Herzog Flores y el Director del Banco de México, Carlos Tello Díaz, entregaban al Fondo Monetario Internacional una Carta de Intención⁴⁰⁹, con la que culminaba una negociación en la que participó un representante del presidente electo y en la que además de comprometerse el nuevo gobierno a seguir lo establecido, se explicaba el comportamiento reciente de la economía mexicana y se describían algunas medidas para superar las dificultades en un plazo de tres años.⁴¹⁰

Destaca lo siguiente: se señala que las medidas de política económica contenidas en la Carta, son la proyección actualizada del programa de ajuste de la política económica adoptado por el gobierno desde mediados de 1981. Se reconoce la repercusión de la caída de los precios del petróleo; la magnitud de la devaluación; la fuga

⁴⁰⁸ Isabel Rousseau, comenta que Julio Moctezuma Cid, Director del IEPES-PRI en la campaña de López Portillo, será el diseñador de la SPP, instancia que no le tocó dirigir, pues iniciando el sexenio de JLP, fue designado titular de la SHCP. Ver *México: ¿una revolución silenciosa?*, op. cit. pp. 150-154. Por otra parte, vale la pena comentar un momento sobre las “perversidades” del poder presidencial en la administración pública mexicana, que para equilibrar a los distintos grupos dentro del gabinete deja que unos diseñen y otros implanten (*divide et impera*). Algunos casos: Raúl Salinas Lozano, Director de la Comisión Nacional de Inversiones, instancia responsable de la planeación hasta 1958, no diseña la Secretaría de la Presidencia, creada como órgano de planeación en ese año, pero le toca transformar a la Secretaría de Economía, en la Secretaría de Industria y Comercio. Eduardo Bustamante, quien conceptúa la Secretaría de la Presidencia en 1958, no la dirige, y es designado titular de la recién creada Secretaría del Patrimonio Nacional. José López Portillo, que hizo su trayectoria en la administración pública en SEPANAL y la Secretaría de la Presidencia, le toca encabezar en el último tramo de la gestión de Luis Echeverría, a la SHCP, con lo cual queda al frente de una de las instancias institucionales que, en su ortodoxia monetarista, combatió a la SEPANAL y a la Secretaría de la Presidencia.

⁴⁰⁹ Véase: “México y el FMI: la Carta de Intención”. Revista *Comercio Exterior*, México, 1982, pp. 1247-1251.

⁴¹⁰ Las relaciones del gobierno mexicano con el FMI se iniciaron desde la creación de este y fueron recurrentes durante más de 25 años. Aunque el gobierno trató de ocultar para la opinión pública, los últimos contactos que derivaron en una Carta de Intención, se habían realizado a finales del sexenio de Luis Echeverría en 1976 (Véase la Revista *Proceso* de finales de 1976 e inicios de 1977). Para 1982, la Carta de Intención significó aceptar y adoptar las condiciones establecidas por el FMI que en esencia son las políticas de estabilización (reordenamiento económico) y el ajuste estructural (cambio estructural), conceptos que si bien ya se mencionan tímidamente en el *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, a partir de este último año, el uso aumentará, aunque no siempre se haga explícitamente.

de capitales; una deuda externa de 78 000 millones de dólares con obligaciones de corto plazo. Ante esta situación:

Durante los próximos tres años, es imprescindible que la economía mexicana realice importantes ajustes que le permitan alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo y superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas(...) El programa de ajuste buscará elevar el ahorro interno, tanto público como privado. Con este esfuerzo se racionalizará el gasto del sector público, y se aumentarán y reestructurarán sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales (...) Por lo que respecta al gasto, las medidas de racionalización y ajuste que se han tomado, y las que en el futuro se adopten tendrán su reflejo en el monto y composición del presupuesto de 1983 (...) En particular, se revisarán los programas de inversión no prioritarios y los gastos corrientes vinculados a ellos...⁴¹¹

Es evidente que con el propósito de renegociar el pago de la deuda externa, el gobierno mexicano, aceptó la política de reordenación económica (abatir inflación, superar el desequilibrio externo, sanear finanzas) y ajuste estructural (reducción del gasto público: disminución de subsidios, eliminación de programas no prioritarios, eliminación del gasto corriente) por un periodo de tres años, por lo que sería constantemente evaluado por el organismo consecuentemente se comprometió al nuevo gobierno a que revisara y procurara el cumplimiento del programa, por lo que las consultas se iniciarían antes de mediados de mayo de 1983.⁴¹²

Al aceptar la política de reordenación económica y ajuste, el gobierno mexicano contradecía la propuesta de política económica contenida no sólo en *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, sino que iniciaba la demolición, sin admitirlo todavía, de la propuesta de planeación del desarrollo que se había implantado en los últimos años por los gobiernos posrevolucionarios y en la cual se había insistido excesivamente en los últimos dos sexenios.

No obstante, fue el mismo discurso de planeación empleado en los principales documentos revisados en este apartado el que se utilizará para comenzar a desmontar, por un lado, la política de bienestar social y, por otro, la cimentación que genéricamente se

⁴¹¹ "México y el FMI: la Carta de Intención". Revista *Comercio Exterior*, México, 1982, pp. 1247-1251, op. cit.

⁴¹² Ibid, p. 1251.

llamará, cambio o ajuste estructural.

No se puede ocultar ni negar el peso que la política exterior de los EUA y Gran Bretaña tenían en el contexto mundial, tampoco se puede minimizar la presión que los organismos financieros internacionales ejercieron sobre México en la primera mitad de los 80.

Sin embargo, aunque ya se señaló en este mismo apartado, no se puede dejar de referir, cierto destiempo o asincronía por la que atravesó la élite gobernante en México, pues mientras en nuestro país, el paradigma de Estado de bienestar estaba en lo más alto, en el exterior, a comienzos de los 80, en el marco de la bipolaridad del mundo que enfrentó a EUA con la URSS en Centroamérica y motivó un giro ideológico en Gran Bretaña y los EUA hacia la derecha, que hizo que las fuerzas conservadoras propugnaran por el neoliberalismo, ideología decidida a dismantelar el Estado rector; al Estado interventor, para instaurar, de manera irrestricta y sin contrapesos una auténtica economía mundial de mercado.

Las circunstancias cambian; los individuos con ellas y por consiguiente el discurso, pero no deja de llamar la atención y hasta de sorprender, como aquellos que en 1980, en el ámbito académico, como Miguel de la Madrid Hurtado, justificaban la intervención del Estado⁴¹³. La vida y la historia con ella, está llena de paradojas que se muestran en la que acabamos de referir, donde un aparente adalid del Estado interventor, muta su percepción y discurso para una vez, ya como jefe de Estado e investido como Presidente de México, comienza a acatar disposiciones y deconstruir un sistema normativo a favor del Estado interventor, bajo presión del contexto internacional, para iniciar la instauración de un paradigma, en el que, al parecer, él y el grupo que encabezaba, siempre estuvo convencido.

⁴¹³ Andrés Caso refiere al “eminente jurista” Miguel de la Madrid en el texto “Pasado y presente de la empresa pública en México”, en *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, Op. Cit. pp. 29-51.

c. Sólo cenizas hallarás. O la asunción del nuevo paradigma de política económica

Para finales del mes de mayo de 1983, en cumplimiento de la recién promulgada *Ley de Planeación*, el gobierno de Miguel de la Madrid haría público su plan de gobierno: el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, el cual sigue las condiciones del FMI, pues ya contenía los principales elementos que iniciarían no sólo el cambio estructural, sino también la reforma del Estado mexicano, a través de la institucionalización de un sistema nacional de planeación. Para esto fue necesario hacer una serie de cambios que propiciaron los fines determinados por el FMI y que se reflejarán en los siguientes planes de desarrollo de tres sexenios consecutivos.

Como se verá inmediatamente en las siguientes páginas se describirá las nuevas coordenadas de política económica que reordenaron prácticas y disposiciones en la administración pública y que repercutieron en el sistema político mexicano, también se procurará ofrecer, los elementos indispensables para comprender los cambios de paradigma que aparecerían en los próximos sexenios.

Sabemos que los paradigmas de la ciencia económica⁴¹⁴ son construcciones políticas, con componentes ideológicos inevitables, que reflejan los consensos de la academia de los países centrales, y también, la racionalización de los puntos de vista, intereses y principios dominantes de los centros de poder mundial.⁴¹⁵

Los cambios de paradigma en la ciencia económica no siempre ocurren como resultado de planteamientos que mejoren el paradigma anterior o que den una mejor y más completa explicación de los fenómenos. Los cambios y los ajustes de los paradigmas universales vienen acompañados del requisito de reordenar, desde el centro, el comportamiento de Estados y mercados periféricos, mediante la implantación de un conjunto de reglas que los miembros de la comunidad internacional deben cumplir.

⁴¹⁴ Con base en ideas y algunos textos de David Ibarra Muñoz, *Ensayos sobre economía mexicana*. México. Fondo de Cultura Económica, México, 2005. 443 pp. Ver: "Los laberintos del orden internacional", pp. 25-54.

⁴¹⁵ Los países subdesarrollados no suelen generar paradigmas de alcance universal, o siquiera aplicables a ellos; su condición periférica los obliga a tomar los conceptos dominantes en el mundo externo y acomodar, no sin costos, esas ideas foráneas a las realidades nacionales. David Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, op. cit.

Con el respaldo teórico del paradigma dominante, esos requisitos son reglas que se descomponen en modo congruente en subparadigmas de política económica, que a su vez se convierten en recomendaciones sobre el manejo monetario, fiscal, financiero, balanza de pagos, entre otros. Los paradigmas y los subparadigmas varían con las circunstancias. Por eso, cabría aludir a la visión cambiante de los países industrializados en torno al desarrollo de los países periféricos, principalmente porque la enunciación no es idéntica a la recepción: se impone la ortodoxia, pero en los hechos los paradigmas se aclimatan, se “tropicalizan”, como califican en los países del Norte.

A partir de la década de los ochenta, la planeación del desarrollo y las políticas de bienestar son suplidadas por la desregulación de mercados, las prioridades estabilizadoras, el ajuste recesivo de los deudores y el pago de la deuda. Las prioridades que habían regido durante varias décadas (la prosperidad nacional y el intercambio sin fronteras) se invierten y ahora se da preferencia al libre comercio internacional, del cual surgiría como una consecuencia natural, el desarrollo nacional. En esta década de 1980, termina (paulatinamente) el predominio del paradigma keynesiano y vuelve reformulada la explicación neoclásica del desarrollo, el paradigma monetarista y neoliberal.

La ruptura se radicaliza en dos sentidos y se da a lo largo de un proceso de avance, espera y avance. Por una parte, se señalan las fallas gubernamentales (excesos que en algunos casos eran inocultables) como causa de los principales desequilibrios de la economía; –incluida la corrupción– se hace énfasis en la incapacidad del intervencionismo estatal en sustituir a la “sabiduría del mercado” (la mano invisible) en la asignación de recursos. Por la otra, las posibilidades de re acceder al desarrollo se fincan en el incremento de las exportaciones, lo que traería consigo la liberación de los mercados de productos y los factores para asegurar el desarrollo.

La nueva visión paradigmática, continúa Ibarra Muñoz, toma preeminencia en los sectores hegemónicos emergentes de las clases gobernantes. En los países latinoamericanos, sus gobiernos proceden dócilmente a liberar los mercados y a reducir el papel del Estado en la economía. México no fue la excepción, y se siguió la experiencia chilena, brasileña, boliviana, con la esperanza de abrir las puertas a un desarrollo rápido y

eficiente. Como la realidad es muy distinta a los planes y programas, el paradigma sufre frecuentemente reformulaciones parciales para ajustarse lo más posible a la singular realidad.⁴¹⁶

Debemos recordar que desde diciembre de 1958, al modificarse la Ley de Secretarías de Estado para crearse la Secretaría de la Presidencia (que subsumió a la Comisión Nacional de Inversiones, responsable de la planeación de la inversión pública gubernamental) se había intentado dotarla de atribuciones y facultades en materia de planeación, pero haciendo caso a lo escrito por Antonio Ortiz Mena, éste lo evito y así la flamante Secretaría de la Presidencia no ejerció las funciones de Órgano Central de Planeación, por lo que todavía en 1964, en el Seminario de Planeación organizado por la Escuela de Economía de la UNAM, el abogado Eduardo Bustamante Vasconcelos, al parecer el diseñador y arquitecto, aunque no titular de la Secretaría de la Presidencia en su creación en 1958, insistió en la necesidad inaplazable de crear al órgano de planeación mencionado, lo que ocurrió hasta 1976, cuando el flamante presidente, José López Portillo, quien como titular de la Comisión de Administración Pública que en 1967, conocía el problema con la SHCP y publica el diagnóstico donde se señalan las carencias de la administración pública y se decide dar una solución a la falta de un concepto adecuado y a la ausencia de un sistema de planeación coordinada; sobre esta base, se decreta la

⁴¹⁶ David Ibarra (Ibid, p. 42) señala que el informe del Banco Mundial de 1991 insiste en las tres prioridades subrayadas desde el ascenso neoclásico (menor intervencionismo estatal, apertura al comercio, déficit fiscal e inflación bajos), pero añade la inversión en capital humano como precondition al desarrollo. La última migración del sub paradigma eleva la prioridad en el combate a la pobreza. Se admite que las sendas al desarrollo son múltiples y que han de obedecer a las prelacións nacionales, siempre y cuando los países cumplan también las reformas del “Consenso de Washington”. Este consenso, debe entenderse como el paradigma de política económica que en diez disposiciones resume y prescribe el quehacer que los gobiernos de los países dependientes, periféricos y deudores pondrían paulatinamente en marcha, acicateados por el fracaso del modelo económico anterior (el Estado benefactor en sus distintas versiones y presentaciones), siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales, FMI y BM, principalmente, pero sobre todo, por las presiones de las grandes economías capitalistas. El decálogo fue el siguiente: 1) disciplina fiscal; 2) cambios en las prioridades del gasto público; 3) reforma fiscal; 4) liberalización financiera; 5) liberalización del comercio; 6) inversión extranjera directa; 7) privatización; 8) desregulación; 9) seguridad jurídica de los derechos de los propietarios y; 10) ajuste con dimensiones sociales. Combate a la pobreza extrema. Sobre el “Consenso de Washington”, ver el trabajo de Josep F. Mària Serrano, S. J. “El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?” En *PAPELES* Cristianisme I Justícia. ESADE, Universitat Ramon Llull. <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/>

creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y su primer titular es Carlos Tello Macías.

Esto muestra cómo la administración pública está al servicio de la política, pero este sólo era el inicio de una batalla soterrada que concluiría, al parecer, con la desaparición de la SPP, a finales del sexenio salinista, como se verá más adelante.

En tanto, la reformulación del paradigma económico continuará y su implantación implicará que se realicen reformas constitucionales, formule y promulgue una nueva *Ley de Planeación*, se reforme otras y establezca un sistema nacional de planeación democrática que posibilitará cambios, que serán continuidad del discurso y estrategias establecidos cuando se anunció *el Sistema Nacional de Planeación* en 1980, todavía en el periodo de López Portillo.

Si bien el marco legal es sustancialmente el mismo para el periodo 1983-2000, se aprecian cambios significativos en los estilos y formas institucionales de realización del proceso:

El PND 1983-1988, se formula con todo el peso de la estructura de la SPP, tomando como base las consultas partidistas del PRI.

El PND 1989-1994, es atribución de la SHCP a través de la Subsecretaría de Egresos y la movilización de la administración pública federal es notoria a favor del programa del presidente electo, aún antes de que tome posesión.

El PND 1995-2000, se realiza a través de un Consejo Consultivo y la responsabilidad de la integración es delegada al INEGI; el proceso se inicia tardíamente en marzo de 1995.

El PND 2000-2006, comienza su formulación iniciando enero de 2001, si bien reglamentariamente es responsabilidad de la SHCP, también es directamente, en apariencia, de la Presidencia de la República, a través de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, la que asume la dirección del proceso. Llama la atención que en lo concerniente al diseño de los foros de consulta popular se apoya en la práctica administrativa del *outsourcing* (ejecución externa), mediante el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), que conceptualiza el modelo de formación de facilitadores para la realización de la consulta popular y de diversas consultoras privadas

que diseñan los modelos de administración del conocimiento y de uso de tecnologías de la información.

Ya se mencionó en la primera parte de este trabajo, que en el PND 2001-2006, las innovaciones propuestas por la administración del presidente Fox, son el reflejo de principios dominantes que desde la administración de empresas y la racionalidad administrativa y eficientista, implícita, son importados e implantados en la administración pública, por él y sus colaboradores cercanos.⁴¹⁷

Esta manera de operar, se verá también en la siguiente administración, 2006-2012, surgiendo un *ethos* respecto de la planeación estratégica, en los tres últimos periodos referidos, que preludiaban la implantación exprés de una pretendida nueva gestión pública.

Vale la pena mencionar que la tersura con la que los gobiernos panistas manejaron los temas relativos a la planeación del desarrollo y su transmutación en planeación estratégica, fue posible porque en lo institucional todo lo relativo a esa materia lo llevaba a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de manera indiscutida y con férreo control y pocos en la sector público y menos en la opinión pública, sabían que esto fue posible por la desaparición, en 1992, de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que como hemos visto fue garante de la planeación del desarrollo y de la ley en la materia.

Para analizar este punto tomaremos en cuenta algo de lo propuesto por Rogelio Hernández Rodríguez que trata sobre la desaparición del SPP en el año mencionado y cómo sus funciones relativas a egresos, se reintegraron a la SHCP. Él revisa si lo que hacia la SPP en su fundación era para lo que fue creada, o si se fueron distorsionando sus objetivos. En su análisis ubica que esto sucedió, aparentemente de manera imperceptible.⁴¹⁸

⁴¹⁷ Ver *Infra*, Primera parte: Modernizaciones de la administración pública en México, p. 99, nota 118.

⁴¹⁸ Hernández Rodríguez, considera, como varios investigadores del periodo, que la SPP nació como respuesta a una necesidad administrativa y para hacer posible una nueva concepción de política económica según la cual el gasto debería responder a la planeación del desarrollo y no, como había ocurrido antes, a las limitaciones del ingreso. Ver: Rogelio Hernández Rodríguez. "La administración al servicio de la política: la

Rogelio Hernández Rodríguez, comenta que con la SPP se había previsto que esta dependencia realizara la programación de metas, el seguimiento y la evaluación de resultados. Creada en 1976, a partir de 1982, la SPP comenzó a tener una serie de transformaciones que la condujeron a la concentración y control de las tareas presupuestales. Él nos recuerda:

Desde 1988 la SPP se hizo cargo, a través de Ramo presupuestal XXVI del desarrollo regional, y dio cobijo al PRONASOL que no respondía a ninguna lógica administrativa institucional, sino a la perspectiva presidencial de cómo solucionar la pobreza en México [...] Con la fusión de las funciones de SPP a SHCP, en 1992, ésta recuperó atribuciones que le habían sido segregadas, pero adquirió otras que antes de SPP estuvieron en Presidencia, SEPANAL, e Industria y Comercio.⁴¹⁹

No debe olvidarse que hasta 1976 la SHCP tenía el control de los recursos gubernamentales y manejaba la economía mexicana. Era un vestigio, todavía, de lo que había sucedido durante el desarrollo estabilizador. Esta estructura y su éxito —enfatisa Rogelio Hernández Rodríguez— hizo posible la formación de un poderoso grupo tecnocrático que llegó a ser decisivo en el desempeño gubernamental: la SHCP, se había convertido en un obstáculo administrativo, económico y político.⁴²⁰ En el sector público federal, a nivel central y a nivel paraestatal, no era un secreto: desde tiempos de Antonio Ortiz Mena, la SHCP se convirtió en el centro vital de la administración pública, sumado a su papel en el manejo de las finanzas del país; desarrollándose un alto grado de cohesión, un *ethos profesional*, es decir una identidad de grupo que genera normas específicas de comportamiento basada en la fidelidad a esos principios de autoestima.⁴²¹

Secretaría de Programación y Presupuesto”, publicado en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, 1993, pp. 145-173.

⁴¹⁹ Op. Cit., p. 264.

⁴²⁰ Ibid pp. 266-267.

⁴²¹ Rogelio Hernández Rodríguez, refiere a Renate Mayntz en, *Sociología de la Administración Pública* Madrid, Alianza, 1978.

Rogelio Hernández Rodríguez aporta elementos para afirmar que SHCP se opuso al “desarrollo estabilizador” que el presidente Luis Echeverría impulsó a partir de 1971⁴²², y comenta que lo mismo ocurrió al final del gobierno de José López Portillo, cuando en medio de la crisis económica, SHCP y Banco de México ocultaron información a JLP⁴²³.

En sus consideraciones, Hernández Rodríguez señala que en 1976, cuando López Portillo crea a la SPP, pretende equilibrar el poder de SHCP. En ese orden de ideas, se pudiera inferir que entre 1970 y 1982, la élite burocrática de la SHCP actuó en contra de sus mandos superiores en la Presidencia de la República. En su estudio el autor sugiere que la SHCP entorpecía los planes de SPP, al no liberar oportunamente los recursos.⁴²⁴

Esto cambió en el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, (funcionario público con larga trayectoria en el sector financiero y hacendario y secretario de Programación y Presupuesto 1979-1981). Indica Hernández Rodríguez, que se comienza a modificar cualitativamente al concepto de planeación ahora como principio de gobierno: será instituida como disciplina y vigilancia del gasto, que es un criterio meramente programático y presupuestal.

En otras palabras, en el periodo 1979-1982 surge la idea de dar a esta secretaría una perspectiva hacendaria. Situación que se intensificó con Carlos Salinas de Gortari como secretario (1982-1987). Así, en 1985 la SPP fue reforzada por tercera vez, tratando de convertirla en una actualizada subsecretaría de egresos equivalente a la función de egresos cuando estaba adscrita a la SHCP).⁴²⁵ Así, SPP pasó, de ser una dependencia determinante en 1976-1982, a un exceso administrativo en 1992, ya con Carlos Salinas de Gortari como Presidente y Pedro Aspe Armella, Secretario de Hacienda.

⁴²² Ibid, p. 267. Hernández Rodríguez cita a Carlos Tello, en *La Política Económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1980. Revisar capítulo 2 y 3.

⁴²³ Hernández Rodríguez vuelve a referir a Carlos Tello, pero también a sí mismo, en *Empresarios, banca y Estado, el conflicto durante el gobierno de José López Portillo*. México, FLACSO. Miguel ----, 1988 capítulo 4. José López Portillo así lo consigna en la misma nota en la que se refiere al “destape” de Miguel de la Madrid. Ver: *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, publicado por el expresidente José López Portillo en 1988, en el apartado “El PRI nombra a Miguel de la Madrid”, sub apartado “Ahora digo”. Ver pp. 1108-1110.

⁴²⁴ Ibid, p. 269.

⁴²⁵ Ibid, p. 285.

Consecuentemente, en enero de 1992 se publica en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* la modificación correspondiente “que fusionó la SPP con la SHCP, con el fin de unir el gasto público con las tareas fiscales, financieras y de crédito”.⁴²⁶

Coincidimos plenamente con Hernández Rodríguez cuando afirma que la SHCP, que se reconstruye y resurge en 1992, no es la misma de 1976: es aún más poderosa, tanto que anula cualquier contrapeso a su presencia y fortalece los instrumentos necesarios para reimplantar viejas perspectivas de desarrollo económico: “no deja de llamar su atención que quienes la sepultaron la hayan utilizado eficazmente”. No puede dejar de pensarse que a la impronta de Antonio Ortiz Mena está en la base de todo esto.⁴²⁷

Sin pretensiones literarias (aunque sabemos que la literatura muestra la verdad sin pretenderlo) no se puede dejar de pensar en cierto sentido tragicómico implícito en la historia que estamos relatando, en donde un asunto tan poco literario y lírico como la planeación del desarrollo y el trayecto en el que existió la dependencia del ejecutivo federal llamada Secretaría de Programación y Presupuesto, nos remitan a una nueva historia del “Caballo de Troya”, aquel regalo trucado que permitió a los “enemigos” tomar la plaza. Así ocurrió con la política y la administración pública mexicana, cuando se creía en la planeación del desarrollo y José López Portillo, en 1975, llegó a ser titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya élite burocrática había combatido a la planeación y seguía creyendo en el desarrollo estabilizador y sus fórmulas propiciatorias. López Portillo alcanzó la Presidencia de la República y con esa investidura creó a la SPP, con la cual pretendía contener a la SHCP y lo que ella significaba.

Sin embargo, la desmesura o la simple justicia poética llevaron a la designación de Miguel de la Madrid Hurtado en 1979 (no obstante su larga trayectoria en el sector financiero y haber sido adepto al desarrollo estabilizador y a la política económica

⁴²⁶ Véase la semblanza de Pedro Aspe Armella en la galería de Secretarios de SHCP en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/galeria_secretarios/html2/23.html

⁴²⁷ Ibid, pp. 289, 291.

conservadora de la SHCP) como titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, desde donde De la Madrid y su equipo, hicieron posible uno de los sueños de López Portillo: formular el *Plan Global de Desarrollo* en 1980.

En una sin duda decisión bizarra, propia de la política. José López Portillo lo cuenta así en el marco de la designación Miguel de la Madrid como candidato presidencial del PRI en 1981:

“...los dos últimos precandidatos eran Javier García Paniagua y Miguel de la Madrid Hurtado [...] Uno, para el caso de que se desordenara el país por la crisis económica y se necesitara una mano fuerte y sabia raíz popular: el otro, para el caso que la expresión crítica fuera fundamentalmente financiera. Como esto último era lo que básicamente ocurría, el Partido se fijó [sic] en quién, desde hacía dos regímenes, estaba vinculado, en distintos grados de responsabilidad, con el proceso de financiamiento del desarrollo y las políticas económicas, Miguel de la Madrid...”⁴²⁸

El arribo de López Portillo a la SHCP y el de Miguel de la Madrid Hurtado a la SPP, más las diversas modificaciones normativas aquí ya relatadas, entre otras situaciones sistémicas, todo en orquestado conjunto está en la base que generó el cambio estructural y la modernización administrativa para el periodo 1983-2000. En esto, lo más significativo fue el relanzamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el control de la administración pública federal, a partir de 1992, bajo su liderazgo visiblemente oculto, mediante la hegemonía, del grupo gobernante, un equipo compacto, cohesionado, tecno burocratizado, disciplinado y con *ethos*.

Estos son la última generación indirecta o directamente formada por mentores que iniciaron sus andanzas en los años cincuenta y sesenta en la SHCP (Antonio Carrillo Flores, Antonio Ortiz Mena, Gustavo Petricioli, Francisco Gil Díaz, Pedro Aspe) y desde otras posiciones en el Banco de México (Rodrigo Gómez, Ernesto Fernández Hurtado, Miguel Mancera) y NAFIN (Antonio Carrillo Flores, Gustavo Petricioli); esa nueva generación supo y pudo reproducirse, estableciendo un sistema de creencias y una cultura política en donde predomina la racionalización tecnocrática, que depuró su discurso, hacia

⁴²⁸ En *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, publicado por el expresidente José López Portillo en 1988, en el apartado “El PRI nombra a Miguel de la Madrid”, sub apartado “Ahora digo”. Ver pp. 1108-1110.

especializaciones y nuevas prácticas como las ciencias de política y la política pública, buscando siempre el más alto grado académico.

Todo hace suponer que el magisterio de Antonio Ortiz Mena prosiguió incluso sin estar al frente de la SHCP y desde el Banco Interamericano de Desarrollo, regresando a México, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y atestiguar su obra, claro con puesto en la administración pública de esa época, como director general del Banco Nacional de México, nacionalizado pero en vísperas de su reprivatización.

d. La implementación de la política pública en México

Es evidente que el enfoque de política pública vino a revigorizar la disciplina de la administración pública, introduciéndole nuevos conceptos y nuevas perspectivas, pero debemos advertir que se estaban traslapando propuestas generadas por paradigmas distintos. A) El de Estado interventor que hasta finales de los ochenta prevaleció y que era implementado por la administración pública tradicional; y B) el paradigma del Estado neoliberal que auspicia la supremacía del mercado, del individualismo y pone énfasis en lo público, donde serán el enfoque de política pública, pero también el de nueva gestión gubernamental los nuevos ejes a partir de la década de los noventa.

Lo anterior, lo ha observado con perspicacia Mauricio Merino Huerta, quien señala que en las políticas públicas lo fundamental es la eficacia de las respuestas, mucha más que su fidelidad a una visión ideológica o a la promesa de un futuro dirigido por el Estado; ya que la política pública estará vinculada a la libertad, la racionalidad y la eficacia. Merino advierte algunos riesgos de este enfoque:

1. El riesgo de confundir una política pública con cualquier decisión tomada por el gobierno, que involucre de alguna forma la participación de la sociedad.
2. El riesgo en la utilización práctica de un enfoque que no siempre representa respuesta más adecuada. “Se debe evitar “la fiesta de los ingenieros”, señala, citando a José Ortega y Gasset. Las ciencias de políticas proponen racionalidad y eficacia, pero también democracia y participación.

3. El riesgo de que la política pública se diseñe, agende e implemente sin democracia [sin racionalidad democrática]; el que sean una mera decisión de gobierno.⁴²⁹

Una vez planteado este escenario, respecto de lo que podía estar pasando en los centros difusores de las disciplinas de ciencia política, administración pública y política pública será muy útil comentar otras perspectivas ya sobre una valoración de cómo se implementaron las políticas públicas en el aparato gubernamental mexicano a partir de la segunda mitad de los 90 y hasta 2010. En esta parte será de mucha utilidad la perspectiva de José Luis Méndez Martínez que ha analizado lo que ha sucedido al respecto.

En “Políticas públicas y déficit de capacidad estatal”, José Luis Méndez Martínez, comienza su análisis recordándonos que de finales del siglo XX a 2010⁴³⁰ la estructura política mexicana ha experimentado importantes cambios, donde a partir de 1997, el sistema de partido dominante y presidencia fuerte fue sustituido por uno de gobierno dividido y presidencia débil, resultado esto de la creciente democratización del país en los años 80 y 90, que trajo mayores libertades y representatividad política.

Sin embargo, continúa Méndez Martínez, todo parece indicar que se redujo la capacidad del gobierno para efectuar los cambios y las políticas que el país requiere. Enfatiza: México se democratizó, pero no ha logrado hasta ahora acceder a una democracia efectiva, concluyendo, el Estado es débil y actualmente sufre de un importante déficit de capacidad que pone en peligro la sustentabilidad del sistema democrático y que superarlo es el principal reto del país.⁴³¹

Entrando en materia en el análisis Méndez Martínez señalará que considera al concepto de política pública como un paquete de acciones de Estado (en sentido amplio)

⁴²⁹ Mauricio Merino, “De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y política públicas desde una perspectiva nacional”, en José Luis Méndez. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. Op. Cit., pp. 111-121.

⁴³⁰ José Luis Méndez Martínez. *Políticas públicas* (coordinador y Estudio introductorio), Tomo XIII, en, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, 523 pp. Véase el Estudio introductorio, pp. 13-42.

⁴³¹ José Luis Méndez Martínez. *Políticas públicas* (coordinador y estudio introductorio), Op. Cit.

dirigido a resolver un problema público.⁴³² Él ubicará el déficit de capacidad estatal en lo siguiente:

1. Estado más reducido, pero más democrático.
2. Congreso y Ejecutivo que desarrollan cambios graduales para enfrentar algunos problemas públicos.
3. La planeación se hace inadecuadamente.
4. La evaluación es incipiente.
5. Reformas de profesionalización de servidores públicos y acceso a la información pública ha sido eludida, minimizada o bloqueadas.
6. La rendición de cuentas es muy deficiente.
7. No ha sido posible desarrollar reformas de fondo y políticas públicas que el país requiere.
8. La cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es muy baja.
9. El diseño de la estructura federal dificulta la adecuada provisión de políticas y servicios.⁴³³

Este rápido análisis realizado por uno de los estudiosos promotores en la práctica del enfoque de política pública, publicado en 2010, nos muestra un escenario desesperanzador dónde no deja de hacerse evidente el serio déficit de capacidad estatal en México, donde el Estado ha mostrado incapacidad de elaborar reformas (fiscal, política, laboral, petrolera) que sería la mejor manera de mostrar la utilidad del procesos de las políticas públicas y la gobernanza.

México, como otros países en el mundo y en América Latina, lleva inmerso 25 años –que son los años que lleva el concepto de política pública en el país– en un proceso de realizar reformas dirigidas a limitar el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental.

⁴³² Ibid, p. 14

⁴³³ Ibid, p. 15.

Por lo que comenta Méndez Martínez y la evidencia empírica de la que se puede disponer las reformas han avanzado en forma desigual y las que han avanzado no han producido todos los beneficios esperados y sí, consecuencias no previstas.

Al parecer las cosas no han sucedido como se esperaban, quizá porque el *Leviatán*, que es el Estado mexicano es algo más difícil de entender, predecir y controlar y si bien los métodos y los enfoques cambiaron los problemas siguen ahí. Con este reconocimiento a la situación de la implementación de las políticas públicas que hace Méndez Martínez en este último cuarto de siglo, se puede afirmar que no contamos todavía con políticas públicas efectivas y una vez más, hay más ruido que nueces.

Queda mucho por comentar sobre esta situación, pero no deja de llamar la atención cómo también la racionalidad tecnocrática, representada en su más pura esencia por el enfoque de política pública, no ha podido tampoco entender ni modificar la realidad a su antojo.

Parece que todavía las políticas públicas no han sido suficientes y se han venido a agregar a cierta incapacidad institucional del gobierno y con él de su aparato de administración pública, se habla entonces de que lo que es necesario es realizar un rediseño del Estado e implantar una nueva ingeniería institucional al que debería llevarnos un nuevo liderazgo que pueda desarrollar políticas públicas efectivas.

No lo dice Méndez Martínez, en la publicación del 2010 aquí mencionada, quien alude a la urgencia de la aparición de un nuevo liderazgo, ante el desvanecimiento y ausencia de la capacidad política.

Quizá se está llegando al punto de inflexión en el cual la utopía tecnocrática, como le ha llamado Saúl Jerónimo Romero⁴³⁴, reconozca que sí necesita de la política (de los líderes carismáticos por antonomasia –los políticos-. Señala él:

⁴³⁴ Saúl Jerónimo Romero. “De cómo se fueron perdiendo las definiciones políticas o de cómo a la utopía tecnocrática le estorba la política”, pp. 51-94, en Saúl Jerónimo, Julia Flores (Introducción), Beatriz Ordóñez, Jorge Alberto Rivero, Miriam Alfie. *Representaciones políticas, cuatro análisis historiográficos*. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. CONACYT, México, 2004. 177 pp.

Una nueva utopía tecnocrática se está promoviendo [...] Se busca que la ciudadanía cumpla con el ritual de las elecciones. Pero las opciones partidarias no deben fundarse en diferencias ideológicas, sino ser propuestas de carácter técnico-administrativo, que funcionen limpiamente tanto en los procedimientos como en los resultados [y] que no se traduzcan en proyectos de país distintos, sino en caminos diferentes para cumplir metas establecidas: una nación sin fronteras, con una economía fuerte, con solidez fiscal, con una concreta y eficiente administración de los recursos públicos, con orden, sin violencia, sin criminalidad.⁴³⁵

Saúl Jerónimo señala que en el México del neoliberalismo, la supremacía de la eficacia administrativa ha estado por encima de cualquier otro interés y esto ha ocasionado, ante los dislates y zafarranchos ideológicos de los partidos políticos en México (desde 1988, en muchos aspectos el PRI se parece al PAN, el PRD se parece al PRI y todos dicen hacer política de centro), lo que ha generado una campaña de descrédito del ámbito de lo político, pues algunos funcionarios acusan a los políticos de no darles oportunidad de trabajar con eficiencia, pues los políticos no entienden la urgencia administrativa y por otro lado los funcionarios declaran no entender la necesidad de cumplir con ciertos principios constitucionales. Lo que lo lleva a afirmar que la tecnocracia en el poder se encuentra convencida de que lo político sólo tiene la función de mover la maquinaria administrativa, pero las decisiones deben tomarlas los expertos.⁴³⁶

Conclusiones provisionales de esta tercera parte son las siguientes:

- Es imprescindible hablar del entramado que posibilitó la enunciación y recepción de los discursos dominantes aquí analizados. Por tal motivo, es necesario insistir en la historicidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 y de cómo los artículos que la integran se han impregnado de distintos significados, cambios y propósitos a lo largo del tiempo de su vigencia, siendo los propulsores de modificaciones que en algunas ocasiones enriquecieron,

⁴³⁵ Saúl Jerónimo Romero. "De cómo se fueron perdiendo las definiciones políticas o de cómo a la utopía tecnocrática le estorba la política", Op. cit., p. 69

⁴³⁶ Ibid, pp. 89-91.

suprimieron, reorientaron, suplieron o dieron nuevo sentido a los contenidos originales de diferentes artículos constitucionales.

- Hemos visto cómo, para permanecer, la Constitución de 1917 ha tenido que cambiar a través de la figura del Constituyente Permanente, quien se ha encargado de que los contenidos de los preceptos constitucionales no hayan sido así una vez y para siempre, sino que los actualiza en un tránsito del discurso, en su mutación ideológica y adaptación a nuevos tiempos, necesidades y sentidos.
- Lo realizado por el Constituyente Permanente, a instancia del poder ejecutivo, principalmente, propició que al final del sexenio de Felipe Calderón (2012), se hayan realizado 552 reformas a nuestra Carta Magna a lo largo de 96 años. Destaca el sexenio mencionado por ser el periodo en el que más cambios sufrió: 110. Pero también llama la atención, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el que Francisco Gil Villegas Montiel, encontró que de 1988 a 1994, periodo que correspondió a las legislaturas LIV y LV, se dieron modificaciones en 34 artículos, algunos de ellos fundamentales (3, 4, 5, 27, 28, 82, 123 y 130) lo que constituyó la Reforma del Estado y un auténtico cambio institucional que fue lo que posibilitó, pretendidamente con sigilo y con sordina, el paso de un Estado de bienestar nacionalista a un Estado neoliberal. Se pasa de un Estado social a un Estado de Derecho.
- El cambio de perfil de los integrantes élite burocrática: políticos, burócratas, intelectuales humanistas, funcionarios, técnicos, tecnócratas y tecnoburócratas, obedeció a la necesidad de los tiempos y a los imperativos de la modernización administrativa que requería cada vez más a especialistas.
- Ligado estrechamente con esa historicidad de la administración pública expresada en cambios institucionales y en la aparición de nuevos perfiles en el funcionariado, destaca el tránsito de una administración pública de

Estado de bienestar a una de Estado neoliberal que se dio por el afán tecnocratizante, inobjetable y cautivante, inherente en la modernidad.

- Las reglas del juego político cambiaron cuando la élite burocrática llegó a la cúspide y se fue trocando el discurso de planeación del desarrollo y reforma administrativa por un discurso relativo a la política pública, en el marco de un nuevo paradigma de política económica.
- Existe actualmente déficit de capacidad estatal (insuficiencia de la administración pública) en lo siguiente: 1) La planeación se hace inadecuadamente. 2) La evaluación es incipiente. 3) La reforma de profesionalización de servidores públicos y acceso a la información pública ha sido eludida, minimizada o bloqueadas. 4) La rendición de cuentas es muy deficiente. 5) No ha sido posible desarrollar reformas de fondo y políticas públicas que el país requiere. 6) La cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es muy baja.

CONCLUSIONES

Al llegar al cierre de este trabajo, podemos afirmar con base en Guy Peters que la élite burocrática en un país como México, tiene el control efectivo de la información sobre los problemas políticos y las alternativas de políticas; conserva, administra y reproduce un *know how*; posee una memoria institucional y detenta prácticas específicas sobre cómo tratar y resolver los problemas a través de una red de relaciones concretas.

Aparentemente su identidad es difusa, por excesivamente heterogénea pero, analizando con atención, se pueden encontrar sectores, como el hacendario y financiero del gabinete donde, desde hace muchas décadas (quizá desde la creación del Banco de México, en 1925 o en la de Nacional Financiera y la Secretaría de Economía Nacional, en 1934 o un siglo antes, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instituida en 1821) hay un sentimiento y orgullo de pertenencia, *ethos*, donde se percibe el linaje, el “amor a la camiseta”, hay continuidad de una memoria y quizá no hace tanto tiempo, se detentaba el poder para servir, pero ahora se sirve del poder.

Podemos afirmar que en ese sector hacendario y financiero hay una memoria colectiva compartida y comunicada donde se enaltece la pertenencia a un grupo privilegiado, que ha sabido y se ha podido reproducir. Se podría decir que existe algo parecido a la “conciencia de grupo”. El grupo se consolidó y fortaleció entre 1958-1970, bajo la directriz de Antonio Ortiz Mena.

Se debe señalar que la élite burocrática es sinónimo de poder; de poder político, y vale la pena recordar que desde el poder –desde la cúspide de la pirámide– se dicta lo pensable, lo investigable, lo disponible, pues el poder es acción, coerción, influencia, autoridad, manipulación y hasta omisión, elementos todos de las prácticas contenidas en la cultura política de la élite burocrática. Postularemos que política y tecnocracia (o tecnocracia y política, si se prefiere) se apoyan, intersectan, complementan, confrontan, intercambian papeles; se necesitan y sustentan, porque el poder, red de relaciones, más que un lugar, es la búsqueda del dominio sobre los otros; es imponer la voluntad a otros por lo que, actualmente, la cultura política de la élite burocrática posee un perfil tecnocrático, donde predomina la especialización técnica y la eficacia, sobre la

negociación política, pero sabemos que son dos caras de la misma moneda: el ejercicio del poder político.

Pensamiento tecnocrático, saberes institucionalizados y discursos especializados.

Al ocuparnos de los temas de la modernización de la administración pública fue necesario analizar el surgimiento del pensamiento tecnocrático en México; su intervención en la vida pública; en la academia y en la administración del gobierno. Se revisó cómo se formó el concepto de la tecnocracia y el papel del tecnócrata, y se procuró identificar las diferencias y los conflictos entre políticos y tecnócratas, análisis que hemos realizado desde la mirada de la historiografía: mirando interesadamente lo mirado por otros; pensando críticamente lo pensado por otros y analizando sus discursos, en un largo recorrido, quizá farragoso, pero necesario pues el asunto y el debate, sobre la tecnocracia y sus adeptos, está, todavía, enrarecido, muy ideologizado y hasta parece que en algún momento se ha perdido el sentido de la discusión.

No era propósito central hacer la crónica ni el recuento histórico de lo escrito y opinado sobre la tecnocracia y el tecnócrata. Se trató de desentrañar con la mirada historiográfica y sus recursos, algo que se intuía siempre estuvo ahí, pero se había perdido de vista, traslapado o hasta ignorado y que estaba en memorias, testimonios, estudios, ensayos y demás bibliografía y hemerografía del periodo, o surgida algunos años después, sobresaliendo lo producido entre los 60 y los 90 y que son el pulso del momento.

Se buscó comprender y no sólo señalar –esto es lo que diferencia a este trabajo de un estudio histórico–, el horizonte de enunciación de diversos autores, ubicarlos en su entramado contextual, para hacer evidente con la labor historiográfica, el sentido del pasado, buscando hacerlo comprensible en nuestro presente –tan lleno de tensiones–; propiciando fusión de horizontes, entendiendo la importancia del horizonte cultural y sus complejas interconexiones, entramados y códigos, para hacerlo comprensible y así transmitirlo.

Se miraron y analizaron, en la parte central de este trabajo, los dos discursos dominantes más relevantes de la racionalización tecnocrática entre 1960 y 1980; el expuesto durante el desarrollo estabilizador y que por los fines del Estado mexicano en

esos años, estableció un discurso de la planeación del desarrollo y el bienestar social, acompañado, en contrapunto, como correlato, por un discurso de la reforma de la administración pública mexicana.

A toda esta parte del análisis realizado, lo concibo como planeación política, más que planeación democrática o discurso administrativo de la organización y métodos, era el discurso de la élite burocrática, adosado e incrustado en la clase política del gobierno por los asesores, consejeros y directores quienes, en el marco democrático electoral existente en esos años, ya controlaban, organizaban y regulaban las demandas que surgen en el proceso político, económico y social. Esto, en el marco del esquema de los componentes de la cultura política expuestos en este trabajo y que alimentaron la racionalidad política, la que es regida por intereses políticos, de partido o camarilla.

A la distancia, ya podemos afirmar que al sistema representativo, la planeación y la democracia, los conjugan los tipos de planeación previsto por José Medina Echavarría y lo realiza una estructura burocrática, cuyos cuadros dirigentes son profesionales avezados en la política y en la administración pública; abogados especializados en economía y/o ciencias administrativas y economistas, que le darán una visión tecnocrática, y para efectos de control político y refrendo corporativo con sus organizaciones. La administración pública se modernizará, hasta 1982, con esos criterios.

Los planes y reformas que se formulan en México entre 1948 y 1970; posteriormente en 1970-1982 y luego para 1983-2000, se ajustan al modelo de racionalidad tecnocrática y burocrática, donde los aportadores de los recursos externos y los responsables de la política definen los objetivos a alcanzar y los técnicos (o tecnócratas) formularon con criterios economicistas y de eficacia el plan o reforma que se requeriría y que será implantado por la burocracia, en la administración pública.

Coincido con Gina Zabłudowsky cuando señala que la expansión de la burocracia creó una enorme demanda cuyos títulos especializados se asocian a las posibilidades de obtener una ganancia tangible; el acceso a puestos que aseguran salarios y pensiones y a la obtención de una aceptación social y un prestigio derivado de la preparación para el cargo. En términos generales, tanto en los negocios como en el gobierno, el funcionario es

un especialista, que como tal desplaza la noción de “persona cultivada” de las civilizaciones anteriores.

La tecnoburocracia no apareció por generación espontánea, fue un resultado de la modernización (que no se detiene) y de la expansión de las fuerzas productivas y el crecimiento y desarrollo de México.

Es necesario ocuparnos del horizonte cultural establecido entre 1950 y 1960 para identificar permanencias y transmutaciones (estas a lo largo de 1970), recordando lo postulado por Saúl Jerónimo Romero que denomina “generación bisagra”: entre el nacionalismo revolucionario y la desesperanza política, a la generación integrada por intelectuales mexicanos en esos años, generación caracterizada como constitucionalista y dispuesta a cooperar de acuerdo a sus posibilidades en el proyecto social de la Revolución Mexicana, teniendo como emblema la Constitución Política de 1917 y que reconocía que si bien los logros y metas de la Revolución de 1910, no se habían logrado, había esperanzas de que se alcanzarían.

Esta “generación bisagra” tiene como emblema el libro de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, publicado en 1965 y donde aborda el problema del desarrollo del país analizando, desde la sociología, diversas estructuras: la del poder; las estructuras social y política y como ésta, está asociada al desarrollo económico.

Explora sobre las posibilidades de la democracia y señala que en México existe un colonialismo interno y un desarrollo semi-capitalista y que estos deben acabar, para que la población marginal y semicolonial conquiste los derechos políticos y la libertad política. Sus aportes son muchos, pero destaco cuando señala que es inocultable, para la clase gobernante, que la democratización es la base y el requisito indispensable para el desarrollo.

González Casanova deja clara la intencionalidad política de este texto, pero destaca ante todo el carácter científico para contribuir a la transformación de lo que ahora llamaríamos políticas públicas y así vencer los obstáculos del desarrollo. Puede ser discutible, pero es innegable, que en este trabajo existe una racionalidad tecnocrática, contenida en los propósitos de González Casanova. Es, sin duda, una marca de la modernidad y el espíritu de los tiempos.

Agregaría a ese horizonte cultural, quizá forzando el concepto hacia la parte que corresponde a la administración pública, otro libro aquí multicitado, producido desde la academia estadounidense (preocupada desde siempre por los temas mexicanos), en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Harvard.

Me refiero a *El dilema del desarrollo económico de México* (1963), escrito por Raymond Vernon, pionero en el análisis del modelo de desarrollo mexicano y que es resultado de los impactos provocados por la revolución cubana que propició que el gobierno norteamericano auspiciara investigaciones para conocer más sobre los procesos de desarrollo de los países subdesarrollados, por una parte, y por otra, saber más sobre las relaciones entre el sector público y el privado, intentando identificar cuál sería la política exitosa que permitiría acelerar el desarrollo económico, y así evitar que existan inconformidades y conflictos sociales.

Los aportes de Vernon son: 1) Existe una pugna entre los políticos y los técnicos que dificulta la toma de decisiones y genera un conflicto de intereses en el sector público. 2) A principios de los sesenta, ya hay indicios de que la boyante economía mexicana podría tener problemas al deteriorarse la tasa de crecimiento, preludiando un panorama económico poco prometedor. México estaba llegando a la meseta de su ascenso. Vernon anticipó con claridad el fin del milagro mexicano. El libro de Vernon es un excelente ejemplo de mirada tecnocrática: se ubican problemas; sus causas y se proponen rutas de acción.

Dicho sea de paso, pero no se puede omitir señalar que un elemento externo como la Revolución Cubana (1959), estímulo que la “generación bisagra” se fuera convirtiendo en “generación puente” para asumir, de parte de la intelectualidad y una porción de la academia, posiciones críticas ante el gobierno mexicano y sin estridencias; con orden, método, objetivos y alcances claros, científicos sociales, como Julio Labastida apoyado en estudios como el de Raymond Vernon y el de Pablo González Casanova, refuerza esta idea: existía coincidencia y acuerdo en los medios empresariales, políticos y entre los científicos sociales acerca de las principales contradicciones que presenta el proceso de desarrollo mexicano, pero no existía acuerdo respecto a sus causas y a las medidas

propuestas para su corrección. Labastida señala que teóricamente existían tres alternativas formuladas por economistas politólogos y sociólogos. Resumidas, son las siguientes:

La primera alternativa era defendida por las fracciones más fuertes de la clase dominante; y por la fracción del grupo gobernante más ligado a dichas fracciones (sector hacendario y financiero), todos por sus intereses y/o porque tiene una concepción más liberal respecto al papel del Estado en el proceso de desarrollo. Estos grupos propician que se continúe con la política económica de los últimos regímenes, a la que se le deberían hacer solamente unos “reajustes” para adecuarla a la coyuntura presente.

La segunda alternativa formulada por economistas y técnicos de alto nivel, algunos de los cuales con puestos directivos en el aparato estatal (“grupo tecnocrático racionalizador”, le llama Labastida) y en esencia es una crítica a la política económica que se siguió a partir de los cuarenta y, particularmente, al periodo de “crecimiento con estabilidad” (desarrollo estabilizador), 1956-1970. En esta propuesta se trata que el Estado asuma con mayor eficacia el papel de agente racionalizador del proceso económico, elaborando e instrumentando una verdadera estrategia de desarrollo sostenido contra eventuales presiones de grupos que expresan intereses a corto plazo. No lo menciona Labastida, pero en esa opción se encontraban altos funcionarios pertenecientes a la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional, principalmente.

La tercera alternativa, se encuentra en los medios intelectuales científicos y políticos de orientación nacionalista y que se inspiran, en mayor o menor medida, en lo que se ha llamado “el cardenismo”. Señala que parte de los miembros de estos círculos se encuentran incrustados en el aparato estatal o manteniendo relaciones cordiales con el mismo.

Labastida hace una precisión importante y señala que entre los representantes más connotados de esta tendencia y los de la segunda alternativa, existen coincidencias en cuanto a dar soluciones técnicas –que respondan a una racionalidad económica global– a los problemas que enfrenta el desarrollo del país. En esta alternativa, se encontraban

técnicos con puestos de alto nivel en la Secretaría de Salubridad; Educación, Obras, en PEMEX, en el IMSS, etc.

Vale la pena precisar que la segunda y tercera alternativas adscritas al discurso de la planeación del desarrollo; y a la organización y métodos propugnada por la reforma administrativa, fueron apuntalados ideológicamente por los discursos que en la materia enunciaban la CEPAL, ILPES, FLACSO, con sede en Santiago de Chile, en los años sesenta y reforzados por la intelectualidad exiliada que procedentes de Uruguay, Chile y Argentina, y otros países con dictaduras militares que arribaron después de 1973, reforzando este discurso y radicalizándolo, desde los centros de enseñanza de nivel superior a los que se adscribieron, UNAM, UAM, CIDE, COLMEX, FLACSO, esta última, atraída a México por el presidente Echeverría.

La primera alternativa estaba soportada por el discurso e intenciones de los organismos financieros internacionales con sede en Washington, este apoyo y el otorgado por la fracción del grupo gobernante más ligado a fracciones de la clase dominante (sector hacendario y financiero), que tienen una concepción más liberal respecto al papel del Estado en el proceso de desarrollo, nos permite señalar que en esta alternativa, haciendo analogía de la “generación bisagra” se gestó una “generación cuña” formada por economistas, que si bien compartía el discurso de la planeación del desarrollo, tenía otras perspectivas sobre la intervención del Estado en la economía. En esta “generación cuña” se puede mencionar a Miguel de la Madrid y algunos de los miembros de su gabinete como Carlos Salinas de Gortari y Gustavo Petricioli, principalmente, pero en particular a los integrantes del equipo de Carlos Salinas, como Ernesto Zedillo, Pedro Aspe, Guillermo Ortiz, Jaime Serra Puche, Ángel Gurría, Rogelio Montemayor, Miguel Mancera. Comienzan a descollar en el gabinete los egresados del ITAM, (Gustavo Petricioli, Miguel Mancera, Pedro Aspe, Francisco Gil Díaz, primero) que serán la “generación cuña” pues van a personificar a una racionalidad tecnocrática que promoverá el paso de un Estado de bienestar a un Estado neoliberal, como se verá en el epílogo de este trabajo.

Queda claro al ver estas alternativas, que ya desde mediados de sesenta se daba ya la conformación de una élite burocrática con características diferentes a la tradicional clase política.

Eran las tensiones de siempre entre modernidad y tradición; entre izquierda, centro y derecha, entre gobierno y oposición. Esto nos permite afirmar que existían al menos dos tipos de tecnócratas: un grupo más apegado a lo financiero y administrativo, muy apegado a la eficacia y otro que con estas mismas características, pero que trataba de insertar ciertas sensibilidades políticas (en aparente contrasentido a la racionalidad tecnocrática), considerando el imperativo que presentaba a la Constitución de 1917, como un compromiso. El desenlace ya se conoce: la modernidad, la historia y las fuerzas económicas hicieron su labor y reconfiguraron desde fuera, pero con gran ayuda desde adentro, el paradigma, no sólo en México, sino también en Latinoamérica y el resto del mundo, se daba el tránsito de un Estado interventor y nacionalista a un Estado neoliberal. ¿Había alternativa? ¿La crisis de 1982, se creó y agravó por el enfrentamiento en el grupo gobernante? No se puede saber, lo que sí se puede es vislumbrar que en la lucha por el poder político y las alianzas que esto genera, los grupos que venían de una sola matriz, se dividieron, tomaron partido, derecha o izquierda, al interior del grupo gobernante; se aglutinaron en torno a poderes fácticos y compromisos ideológicos y se enfrascaron en una batalla sórdida, sin cuartel, por ganar la primacía, y los que perdieron las primeras batallas (al ser creada la Secretaría de Programación y Presupuesto), terminaron ganando la guerra (al llegar Salinas de Gortari a la presidencia), quizá porque sus aliados eran imbatibles y los errores de los contrincantes, su insinceridad, su ceguera y su soberbia, hicieron que estos se aniquilaran solos, dividiendo a la clase política y al grupo gobernante y generando escisiones en el partido oficial.

A partir de 1983, el discurso de planeación del desarrollo, aparentemente fue el mismo pero se fue vaciando de contenidos y aunque existía *Ley de Planeación* y el *Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, la política económica en México siguió directrices definidas por el FMI y el BM, debido a los compromisos de la deuda signados en 1982, gracias al manejo de los integrantes de la “generación cuña”.

Respecto del discurso de reforma administrativa, este desapareció abruptamente, pues el aparato público ya no podía crecer. Se inició un desmontaje, un cambio estructural, una reforma del Estado y a comienzos de los noventa cuando la fracción tecnocrática decidía, indiscutidamente, la suerte del grupo gobernante, comenzó a aparecer el concepto de políticas públicas, paradigma propio de un Estado neoliberal.

La problemática social ha hecho evidente que los tratamientos administrativos que únicamente propugnan eficacia no han sido suficientes ni efectivos, del todo. En esos años se crea, desde el gobierno, un discurso que pareciera que esta racionalidad podrá resolver los problemas, pero queda sólo en eso: en discurso y buenas intenciones. Consideramos con José Luis Méndez Martínez que actualmente existe un déficit de capacidad estatal, que incide en el funcionamiento de la administración pública mexicana de la última década: Las características más importantes, son: a) Estado más reducido, pero más democrático; b) La planeación se hace inadecuadamente; c) La evaluación es incipiente; d) La rendición de cuentas es muy deficiente; e) No ha sido posible desarrollar reformas de fondo y políticas públicas que el país requiere; h) La cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es muy baja.

México, como otros países en el mundo y en América Latina, lleva inmerso 25 años en un proceso de realizar reformas dirigidas a limitar el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental y los resultados no han dejado satisfechos a la ciudadanía ni a la oposición, pues no ha sido suficiente ni evidente la eficacia administrativa que pregonan los gobiernos en turno.

Podemos afirmar que en las modernizaciones de la administración pública federal en los últimos 70 años, la intervención del pensamiento tecnocrático es innegable, evidente, incuestionable, pues es un fenómeno inherente a la modernidad que nos envuelve. Se debe precisar que hasta 1982, la élite burocrática fue instrumento de la clase política y a partir de 1983, se hizo cargo de las decisiones de más alto nivel, pero supeditadas a una superestructura global donde los organismos financieros internacionales y los centros de poder hegemónicos llevan la voz cantante.

Llama poderosamente la atención que en su libro *La politización del niño mexicano*, Rafael Segovia, ya en 1975, había identificado, la potencialidad de una cultura política proclive a la tecnocracia cuando señala:

Un futuro ciudadano mexicano, puede ser un futuro ciudadano participante. Sin embargo, cómo imagina y desea participar reviste formas radicalmente diferentes: el sistema autoritario donde está inmerso le orienta forzosamente hacia la tecnocracia, a pensar en que una sabia dosificación de habilidad, de conocimientos, de posiciones sociales lo llevarán rápidamente a influir sobre los centros de decisión nacionales. Sabe cómo la existencia de un presidente fuerte, mantenedor del orden va a favorecer el cumplimiento de sus ambiciones. Para estos niños el sistema está abierto: el dominio de la técnica acarrea tras sí el poder político.⁴³⁷

La élite burocrática está al servicio del poder instituido y esa es una de las razones de su existencia, en México el poder que imanta la presidencia de la república, la figura presidencial, es fascinante e irresistible y al parecer ha sido omnipresente en el imaginario de los mexicanos desde su más tierna infancia, como lo muestra el estudio mencionado, pero lo que está a la base; “el cemento que une a estos bloques es el autoritarismo. Ni el tecnócrata, ni el futuro hombre masa, ni los elitistas ni quienes esperan todo del estado niegan el autoritarismo”, concluye Rafael Segovia.

Es indudable que al fenómeno tecnocrático en la administración pública, el presidencialismo mexicano, el autoritarismo, le infundió sus pretensiones y alcances que han sido muy útiles para la élite burocrática que maneja el gobierno. En el desencuentro entre tecnocracia y política (desencuentro entre los fines del poder) lo que está en el fondo es una ruptura con los paradigmas de la modernidad política, en particular con las expectativas de construir una sociedad más equitativa y justa a través de un sistema de representación política que tomara en cuenta los intereses de la ciudadanía, pues estos ya no caben, ante el fracaso del Estado de Bienestar. Pudiera pensarse que el concepto de cultura política de la élite burocrática mexicana, deberá reconfigurarse hacia un nuevo modelo que reconcilie lo político con la racionalidad tecnocrática, que es un medio y no un fin. Siempre se podrá mejorar y modernizar la administración pública, pero lo que ahora hace falta es modernizar las prácticas políticas.

⁴³⁷ Rafael Segovia. *La politización del niño mexicano*, Op. Cit. p. 152.

EPÍLOGO DONDE SE COMENTA QUE LOS FENÓMENOS GEMELOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CIENCIA ECONÓMICA Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA TECNOCRACIA MEXICANA ESTÁN DIRECTAMENTE RELACIONADOS

En el portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁴³⁸ existe la sección “Los secretarios de hacienda 1892-2012”, se incluye retrato y breve semblanza. Allí se señala que a pesar del crecimiento y estabilidad de la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda registrada en esos años en total son 44 funcionarios los que a lo largo de este tiempo han estado al frente de la cartera de Hacienda. Se precisa:

A las cada vez más complejas funciones que asumía la Secretaría de Hacienda entre 1920 y 2012, correspondía la tendencia a la especialización profesional en el perfil de los secretarios. Se pasó de nombrar inicialmente en el cargo a ingenieros, contadores, maestros normalistas y hasta un farmacéutico, a abogados con experiencia en asuntos hacendarios y, ***desde mediados de 1970, a economistas con estudios en el extranjero y con experiencia profesional en el Banco de México y en la propia SHCP. La clara tendencia hacia la especialización de los titulares de la dependencia, a lo largo de este periodo, respondió a la necesidad de cumplir más eficientemente con las tareas que les fueron encomendadas, así como también a la insoslayable obligación de adaptarse a los cambios económicos del país y del mundo*** (las cursivas negritas son mías).

De 1986 a 2011, 8 secretarios han ocupado la titularidad de la SHCP: Gustavo Petriccioli Iturbide, Pedro Aspe Armella, Jaime Serra Puche, Guillermo Ortiz Martínez, José Ángel Gurría, Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens, Ernesto Cordero. Todos esos funcionarios son economistas de formación con posgrado académico. Pero llama la atención, que de esos 8 funcionarios, 5 son egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM): Petriccioli Iturbide, Aspe Armella, Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens y Ernesto Cordero.

Se podría agregar todavía a 2 más, en 2011-2012, que aún no aparecen en la galería: José Antonio Meade y Luis Videgaray, actual secretario. En total, de 10 secretarios de la SHCP de 1986 a 2012, 7 egresaron del ITAM.

⁴³⁸ http://www.apartados.hacienda.gob.mx/galeria_secretarios/inro_2.html Consultada el 30 de septiembre de 2014.

El Instituto Tecnológico de México (ahora ITAM) fue fundado en 1946 por empresarios que no querían dejar solo al gobierno en la responsabilidad de formar profesionales y economistas⁴³⁹, se convirtió en tres décadas, en un importante centro de estudios que estableció un paradigma acorde con la formación sólida, racionalidad tecnocrática e intercambio y formación de posgrado de sus alumnos en el extranjero, e hizo posible que la administración pública –principalmente el sector hacendario y financiero– por las mudanzas de los tiempos y los imperativos de la modernidad, tuviera operadores que pudieran instrumentar los cambios que posibilitaran y dieran viabilidad, a un Estado y gobierno con perfiles intervencionistas, para convertirse en un Estado y gobierno con políticas neoliberales.

Así lo constata Sarah Babb en su libro *Proyecto: México. Los economistas del*

⁴³⁹ El Instituto Tecnológico de México (ITM, ahora ITAM) fue fundado en 1946 y auspiciado por la Asociación Mexicana de Cultura (AMC), patrocinada, entre otros por Raúl Bailleres, banquero, industrial y empresario. Babb destaca una entrevista a uno de los fundadores de la AMC (Aníbal de Iturbide) donde se recupera uno de los motivos de esta creación: “Las ideas del general Cárdenas todavía tenían influencia importante en el desarrollo ideológico de la vida y la política mexicana, lo que a nosotros nos parecía de lo más infortunado para la búsqueda de un desarrollo del país... pensábamos que si había que alentar el desarrollo industrial de México teníamos que tratar de cambiar la mentalidad de la gente, porque con una mentalidad predominantemente de tipo socialista, izquierdizante, que era lo que predominaba en el medio político [...] Esa fue esencialmente la razón que nos impulsó a crear el ITM, teniendo como meta una escuela de economía de donde egresaran los futuros hombres que manejarían la economía tanto privada como pública de México”. De origen el ITM, tuvo vinculaciones con el Banco de México (y con la SHCP). Señala Babb que Miguel Palacios Macedo, ex profesor de economía de la UNAM fue reclutado por Luis Montes de Oca, ex secretario de Hacienda 1927-1932 y ex director de BANXICO quien pertenecía a la ACM. Otro cofundador de la ACM fue Carlos Novoa director general del Banco de México del BANXICO, 1946-1952. Esta relación se extendió a través de los años: los graduados del ITAM fueron reclutados como funcionarios y fueron enviados a estudiar al extranjero; los funcionarios del banco se convirtieron en profesores y administradores eminentes dentro del departamento de economía del ITAM. Destaca también el papel de Rodrigo Gómez, director del Banco de México de 1952 a 1970. Comenta Babb que durante los años setenta los banqueros del Banco de México, descubrieron que tenían más en común con otros bancos centrales que con el gobierno de México. Aparentemente el Banco de México ha sido un oasis al interior del sector financiero de la administración pública mexicana: tenía un servicio civil de carrera; cuenta con un programa de préstamo de personal con el cual intercambiaba profesionales que se capacitaban en otras dependencias; ofrecía condiciones organizacionales e institucionales para la legitimidad de la profesión económica: ofrecía un marco para reclutar, capacitar, certificar expertos y asesorar a toda la APF. Babb señala que la ideología de los profesionales se consideraba desarrollista conservadora. Sus directores entre 1946 y 1970 habían provenido de la iniciativa privada: Carlos Novoa y Rodrigo Gómez, respectivamente. Ver Sarah Babb *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México, Op. Cit, p. 100 y 182.

*nacionalismo al neoliberalismo.*⁴⁴⁰ Ella narra la historia de cómo se estructuró la experiencia económica en México, durante un periodo de casi 70 años, donde la profesión mexicana de la economía evolucionó de una disciplina nacionalista e izquierdista hasta convertirse en un bastión de los modelos neoclásicos al estilo estadounidense y de los tecnócratas que promueven el libre mercado. Afirma:

“La historia de esta profesión en México proporciona una visión de cómo las políticas económicas mexicanas –y las ideas que la formaron- fueron moldeadas por fuerzas (ideas) nacionales e internacionales”.⁴⁴¹

Este trabajo de Sarah Babb se inserta dentro del estudio de la sociología de las profesiones. Babb considera que las profesiones requieren de la legitimación de las organizaciones o de los autores con recursos (clientelas profesionales). Refiriendo a Douglas North⁴⁴², se adscribe a la afirmación que señala que las instituciones gobiernan la conducta social, desde las costumbres y otras normas culturales informales hasta leyes y otras formas legales formales de regulación social, comentando que:

“El surgimiento del neoliberalismo puede verse como una transformación institucional en una escala global, que incluye la aprobación de leyes que otorgan autonomía a los bancos centrales y derechos de propiedad a los inversionistas extranjeros, y la eliminación de aranceles a las importaciones del extranjero. El resultado ha sido lo que los sociólogos neo institucionalistas llaman *isomorfismo institucional*, una convergencia de modelos institucionales de tal manera que diversas instituciones llegan a verse más parecidos” [...] Los Estados imitan a otros que parecen más exitosos.⁴⁴³

Sarah Babb ubica y caracteriza tres tipos de isomorfismo institucional: a) Mimético: se comparten valores comunes, estructuras organizacionales y se imita para minimizar la incertidumbre; b) Coercitivo: ocurre cuando las instituciones acatan las normas de actores

⁴⁴⁰ Sarah Babb *Proyecto: México...* Op. Cit.

⁴⁴¹ Ibid, p. xiv.

⁴⁴² Douglas North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York, 1990.

⁴⁴³ Ibid, p. 23.

externos poderosos bajo las presiones de dependencias de recursos. Babb piensa que este no es aplicable a México y c) Normativo o experto: ocurre en organizaciones como las universidades. Ella considerará que el cambio del paradigma neoliberal fue provocado en México por el isomorfismo experto: presiones ejercidas sobre el Estado no [solo] por actores externos –es decir inversionistas extranjeros o el FMI- sino [también] por un grupo de profesionales dentro del Estado.⁴⁴⁴

La tesis de Babb será:

La presencia de economistas formados en EUA en los gobiernos de los países en vías de desarrollo es asombrosamente poderosa. Estos tecnócratas suelen compartir un marco cognitivo común, una ideología común con los formuladores de políticas y los funcionarios de organizaciones multilaterales.⁴⁴⁵

Babb concluye señalando que los fenómenos gemelos de la internacionalización de la ciencia económica y la internacionalización de la tecnocracia mexicana están directamente relacionados.⁴⁴⁶

Por ahora no es el propósito hacer una prosopografía del sector hacendario y financiero y su vinculación con el ITAM en los últimos 60 años. En tanto se dan las condiciones para poder plantear una investigación de este tipo, baste comentar dos situaciones más: dos casos de éxito que no se puede dejar de mencionar.

Por una parte, reconocer que lo propuesto por los fundadores del ITAM, en el sentido de no dejar solo al gobierno en la responsabilidad de formar profesionales y economistas, se ha cumplido. Con más de 60 años de haber sido creado, esa institución y su patronato, se pueden enorgullecer de haber alcanzado la meta fijada, pues además de que 7 titulares de la SHCP⁴⁴⁷, ya mencionados, un egresado del ITAM fue director general

⁴⁴⁴ Ibid, pp. 25-26.

⁴⁴⁵ Ibid, p. 27.

⁴⁴⁶ Ibid, p. 29.

⁴⁴⁷ Si bien desde 1992 la SHCP, ha sido la dependencia que en la administración pública mexicana lleva la voz cantante, era obligado conocer en este repaso sobre cómo se fue perdiendo la centralidad de la política, a favor de la racionalidad tecnocrática, qué información general era de interés revisar relativa a la Secretaría de Gobernación, a nivel portal en la web, una vez que se revisó el de la SHCP y se pudo identificar información de interés y utilidad para este trabajo. Sin embargo las cosas no fueron tan sencillas pues si bien existe el portal de la SEGOB en

del Banco de México de 1982 a 1998, otro es el actual gobernador de esa banca central, y otro más, director general de NAFINSA.⁴⁴⁸ Proceden de esa institución y se pueden ubicar, actualmente, a más de 50 funcionarios, que han sido parte de la élite burocrática que maneja la administración pública mexicana y participa en los organismos financieros internacionales en los últimos 30 años y varios de ellos han estado o siguen en la cúspide.⁴⁴⁹

La relación del ITAM con exfuncionarios del sector hacendario financiero ha sido tan cordial y estrecha que entre 1971-1972, Antonio Carrillo Flores, fue designado Rector. Carrillo Flores era una “institución” por su amplia y sólida carrera en la administración pública: titular de NAFIN, 1945-1952, Secretario de Hacienda 1952-1958, Embajador en Washington y Secretario de Relaciones Exteriores, 1964-1970, miembro del Colegio Nacional, Director del Fondo de Cultura Económica.

El otro caso de éxito y de expectativa cumplida, es lo propuesto por el exsecretario de Estado de EUA, Robert Lansing, en su carta dirigida en febrero de 1924 a William Randolph Hearst, con relación a la campaña de su cadena de periódicos para poner en la presidencia de México a un estadounidense y terminar con la Revolución Mexicana que amenazaba los intereses de las grandes corporaciones norteamericanas, principalmente petroleras. Lansing aconseja:

<http://www.gobernación.gob.mx> en una revisión somera se pudo identificar una plataforma con atributos institucionales muy parecidos al portal de la SHCP, pero no se pudo ubicar una galería y semblanza de los titulares de Gobernación, a pesar que están enlistados todos los funcionarios que la han dirigido hasta 2012. No obstante el listado con nombres y periodos de gestión fue muy útil para, en un símil con lo revisado en el portal de la SHCP, identificar que desde 1895 a 2012, se han designado, desde Manuel Romero Rubio, en el primer año, hasta Miguel Ángel Osorio Chong, en el último, a 67 secretarios, alcanzando llegar a la presidencia de la república 4 de ellos: Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Gustavo Díaz Ordaz, siendo el último Luis Echeverría en 1969. Sin embargo llama la atención que a esta dependencia encargada del control político y la gobernabilidad, no se le pudo tampoco sustraer de la racionalidad tecnocrática y a partir de 1994, han ocupado la titularidad, 4 economistas: 2 egresados de la UNAM; Esteban Moctezuma y Francisco Labastida Ochoa y 1 egresado del ITAM, Diódoro Carrasco, 1 de la Universidad de Tampa, Juan Camilo Mouriño y 1 más, licenciado en ciencia política del ITAM, Alejandro Poiré. Ver http://www.gobernación.gob.mx/es_mx/SEGOB/Antecedentes_historicos. Si bien no se pudo localizar información de los titulares de Gobernación en el portal de la dependencia, ya al cierre de este trabajo, se pudo identificar la obra *La Secretaría de Gobernación: Acción Política del Gobierno Mexicano*. 5 Volúmenes. México. SEGOB-INEHRM, 2000, y en el volumen 5. *Los hombres de la política interior*, coordinado por Guadalupe Rivera Marín, se identificaron semblanzas de los titulares de esa secretaría.

⁴⁴⁸ Nos referimos a Agustín Carstens y a Jacques Rogozinski.

⁴⁴⁹ Ver Portal ITAM: Ex Alumnos Carrera al Universo en <http://www.itam.mx/es/acerca/carrera/carrera.php> Entre los muchos personajes destacados, sobresale el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Tenemos que abandonar la idea de poner en la Presidencia mexicana a un ciudadano americano, ya que eso conduciría otra vez a la guerra. La solución necesita de más tiempo: debemos abrirle a los jóvenes mexicanos ambiciosos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos en el modo de vida americano, en nuestros valores y en el respeto del liderazgo de Estados Unidos. México necesitará administradores competentes y con el tiempo, esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes y eventualmente se adueñarán de la misma Presidencia. Y sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro, harán lo que queramos, y lo harán mejor y más radicalmente que lo que nosotros mismos podríamos haberlo hecho.⁴⁵⁰

Actualmente este párrafo es multicitado. No hay evidencia que haya sido conocido por Sarah Babb, cuando preparó su trabajo y editó su libro en 2001, pues no lo refiere, pero el texto anticipa la creación del isomorfismo normativo o experto, tal y como ella lo caracteriza. Tampoco podemos saber si los fundadores del ITAM, tenían esto en mente. El azar tiene su papel en la historia y toca a los interesados en ella desentrañarlo.

⁴⁵⁰ Fuente: Cockcroft James D. **Mexico's Revolution Then and Now**. Montly Review Press. New York. 2010. p. 77, citado en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1924CRL.html> Selección de textos y documentos Doralicia Carmona Dávila.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS GENERALES

ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, México. FCE, 1985.

BOBBIO, Norberto (coordinador). *Diccionario de Política*, dos volúmenes. México, Siglo XXI Editores, 2008, 1698 pp.

ENCICLOPEDIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Editorial Aguilar, 11 volúmenes, Madrid, España, 1978.

ENCICLOPEDIA DE MÉXICO. Director Rogelio Álvarez, 14 volúmenes. México, Coedición con la Secretaría de Educación Pública, 1987.

ESCALANTE GONZALBO, Pablo. *Nueva línea del tiempo mexicano*. México. Editorial Océano, 2014.

MEYER, Lorenzo, BIZBERG, Ilán, et. al. *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*. Tomo 1. México, Editorial Océano y El Colegio de México, 2003. 643 pp.

----- et. al. *Una historia contemporánea de México: Las Instituciones*. Tomo 3. México, Editorial Océano y El Colegio de México, 2009. 501 pp.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*. México. Unidad de la Crónica Presidencial. Fondo de Cultura Económica. 1987. 841 pp.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. México, SHCP, 1989. 440 pp.

BIBLIOGRAFÍA TESTIMONIAL (memorias, biografías, autobiografías, testimonios)

AGUILAR, Rubén, CASTAÑEDA G. Jorge. *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México, Grijalbo, Random House Mondadori. 2007. 389 pp.

ALEMÁN VALDÉS, Miguel. *Remembranzas y testimonios*. México, Editorial Grijalbo, 1987. 437 pp.

ALEMÁN VELASCO, Miguel. *No siembro para mí. Biografía de Adolfo Ruiz Cortines*. México, Editorial Diana, 1998. 356 pp.

BANCO DE MÉXICO, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. *Rodrigo Gómez. Vida y obra*. Presentación de Miguel de la Madrid Hurtado. México, FCE y BANXICO, 1992. 320 pp.

CÁRDENAS, Lázaro, *Obras. I- Apuntes: I. 1913/1940; II. 1941/1956; III. 1957/1966; IV. 1967-1970*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, 1973, 1973, 1974 (respectivamente para cada uno de los cuatro tomos). Prefacio de Gastón García Cantú e introducción de Cuauhtémoc Cárdenas.

COSÍO VILLEGAS, Daniel. *Memorias*. México, Joaquín Mortiz, 1976. 320 pp.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel (con la colaboración de Alejandra Lajous). *Cambio de Rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982-1988*. México, FCE, 2004. 871 pp.

DE LEÓN, Santiago. *Las crisis evitables de México*. Prólogo de Jean Meyer. México. CV Ediciones. 2000. 361 pp.

IZQUIERDO, Rafael, *Política Hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*. México, FCE, 2004.

GARCÍA ALBA IDUÑATE, Pascual. *Testimonios de política económica 1982-1988*. México. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1993. 347 pp.

LÓPEZ PORTILLO, JOSÉ. *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*. México. Fernández Editores, 1988. Dos tomos, 1293 pp.

MUÑOZ LEDO, Porfirio. *La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica. Prólogo de Manuel López Obrador*. México, Grijalbo, Random House Mondadori. 2008. 365 pp.

ORTIZ MENA, Antonio. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México. FCE. 1998

SALINAS DE GORTARI, Carlos. *México, un paso difícil a la modernidad*. México, Plaza Janes Editores. 2000. 1393 pp.

----- *La "Década Perdida". 1995-2006. Neoliberalismo y populismo en México*. México. Debate. Random House Mondadori. 2008. 557 pp.

SANTOS, Gonzalo N. *Testimonios. Memorias*. México. Editorial Grijalbo, 1984. 975 pp.

VILLASEÑOR, Víctor Manuel. *Memorias de un hombre de Izquierda, 2. De Ávila Camacho a Echeverría*. México, Editorial Grijalbo, 1976. 622 pp.

VILLASEÑOR, Eduardo. *Memorias-Testimonios*. México. Fondo de Cultura Económica, 1974. 446 pp.

OBRAS PARTICULARES

ABOITES, Luis. *La Irrigación Revolucionaria*. México, Secretaría de Educación Pública, 1988, pp. 350.

AGUILAR CAMÍN, Héctor. *Después del Milagro. Un ensayo sobre la transición mexicana*. México. Cal y arena Editores, 1988, 296 pp.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Política y racionalidad administrativa*. México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1982, pp. 151.

----- (Editor y autor de estudio introductorio) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1991. Primera antología, pp. 281

----- (Editor y autor de estudio introductorio) *La hechura de las políticas*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1992. Segunda antología, pp. 434.

----- (Editor y autor de estudios introductorios) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1993. Tercera antología, pp. 286.

----- (Editor y autor de estudios introductorios) *La implementación de las políticas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1993. Cuarta antología, pp. 482.

----- *Gobernanza y gestión pública*. México, FCE, 2006. 500 pp.

----- (compilador). *Política pública*. México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. Siglo XXI Editores, 2010. 175 pp.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y JACOBSEN, Nils (eds.). *Cultura política en los Andes (1750-1950)*. Lima. Fondo editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos-Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos. Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007.

ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney. *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euroamérica, 1970. Presentación de José Jiménez Blanco; traducción de José Belloch Zimmermann.

ARNOLD, Linda. *Burocracia y Burócratas en México, 1742-1835*. México. CONACULTA, 1991.

AUTORES VARIOS. *Primer simposio sobre historia contemporánea de México 1940- 1984*. México. INAH-SEP. Colección científica # 156. 1986, 362 pp.

AYALA ESPINO, José. *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México. Facultad de Economía, UNAM, 1997.

----- *Mercado elección pública e instituciones. Una revisión a las teorías modernas del Estado*. México Miguel Porrúa. UNAM, 1996. 519 pp.

BABB, Sarah. *Proyecto México*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

----- “Del nacionalismo al neoliberalismo. El Ascenso de los nuevos *Money Doctors* en México”, en MATO, Daniel (coordinador). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de la globalización*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 157-172.

BARENSTEIN, Jorge. *El análisis de la burocracia desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano. Características de la demanda y del sistema universitario de formación*. Ensayos. México, CIDE. Colección Administración Pública, Febrero 1981. 217 pp.

BASÁÑEZ, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*. México. Siglo XXI Editores, 1990. 11ª edición, 2002.

-----*El pulso de los sexenios 20 años de crisis en México*, Siglo XXI Editores, México, 1990, 411 pp.

BAZDRESCH, Carlos y LOAEZA, Soledad. LUSTIG, Nora. *México: auge, crisis y ajuste*. México, Lecturas del Trimestre Económico, 73. FCE, 1992. 387 pp

BAZÚA, Fernando y VALENTI, Giovanna. *Hacia un enfoque amplio de política pública. Configuración estatal, política estratégica y desarrollo en la segunda mitad del siglo XX*. México, ENEP Acatlán, UNAM. Polis, Centro de Estudios sobre Problemas Públicos, 1993. 59 pp.

----- *Acerca de la cientificidad en las ciencias sociales*. México, ENEP Acatlán, UNAM. Polis, Centro de Estudios sobre Problemas Públicos, 1993. 59 pp.

BERSTEIN, Serge. “La cultura política”, en *Para una historia cultural*, obra dirigida por Rioux, Jean-Pierre y Sirinelli, Jean-Francois. México. Taurus, 1999.

BRAUDEL, Fernand. *La historia y la ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

CAMP, Roderic Ai. *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. Traducción de Eduardo L. Suárez de la primera edición en inglés de 1985. pp. 320.

-----*La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario*. México. FCE, 1994. 276 pp.

----- *Reclutamiento político en México*. México, Siglo XXI Editores, 1996. 342 pp.

----- *La política en México*. México. Siglo XXI Editores. 1996.

----- *Las élites del poder en México: perfil de una elite de poder para el siglo XXI*. México, Siglo XXI Editores, 2006.

----- *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*. México. FCE, 2012. 325 pp.

CASO, Andrés. *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1988, pp. 132.

CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo Héctor. *Evolución de la Administración Pública Paraestatal*, Tomo IV, 200 AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, INAP, 2010. 334 pp.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984,

CARRILLO CASTRO, Alejandro y García Ramírez, Sergio (1986), *Las empresas públicas en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.

----- *Génesis y evolución de la administración pública en México. Conferencia Magistral*. México Instituto de Administración Pública de Michoacán. Revista Especial, 2001. 40 pp.

----- *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada en 200 Años de Administración Pública en México*, Tomo II. Volumen 1, México, INAP, 2011.

----- *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, en 200 Años de Administración Pública en México*, Anexos, Tomo II. Volumen 2, México, INAP, 2011.

CECEÑA CERVANTES, José Luis. “La economía en México, 1950-1975”, *Las humanidades en México 1950-1975*. México, UNAM, 1978, 802 pp. Ver pp. 429-456.

----- *Planes sin Planificación*. México. Proceso, 1980.

CENTENO, Miguel Ángel. *Democracy within reason. Technocratic revolution in Mexico*, Pennsylvania State, University Press, 1994, 272 pp.

CHANES NIETO, José. *Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana*. México, INAP, 1993. 247 pp.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL). *Rasgos principales de la política económica de México en la posguerra y consideraciones sobre sus perspectivas al comienzo de la década de los ochenta*. CEPAL, México, marzo de 1982. pp.188, incluye anexos. Ejemplar fotocopiado.

COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CAP). *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Secretaría de la Presidencia, 1967. Versión facsimilar publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, México. 2004, 68 pp.

CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos, México. *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*. México. Siglo XXI Editores. Segunda edición con nuevo prólogo. 2011, primera reimpresión. 181 pp.

CÓRDOVA, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana*. México. Editorial Era, 1989.

COSÍO VILLEGAS, Daniel. *El sistema político mexicano*. Editorial Joaquín Mortiz. Primera edición, México, 1976.

CROZIER, Michel. *El fenómeno burocrático*, Bs. As. Argentina, Amorrortu Editores, 1969. 2) Eugene

DE CERTEAU, Michel. *La Escritura de la Historia*. México, UIA, 1985. Traducción de Jorge López Moctezuma.

DEL CASTILLO, Arturo. "El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en las organizaciones gubernamentales mexicanas)" en ARELLANO David, CABRERO Enrique, DEL CASTILLO, Arturo. *Reformando al Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 2000, pp. 429.

DIAMANT, Alfred. "Elites burocráticas europeas: en ascenso o en declive". Departamento de Ciencias políticas. Universidad de Indiana, Bloomington, EEUU. Revista *Política y Sociedad* 3, 1989. Madrid, pp. 63-72.

DÍAZ ARCINIEGA, Víctor y NAUFAL TUENA, Georgina, "Recuento de nuestro siglo", en *México: 75 años de Revolución*. México, INEHRM-FCE, 1988.

----- *Historia de la Casa Fondo de Cultura Económica*. México, FCE, 1996.

----- *Querrela por la cultura “revolucionaria” (1925)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989. Segunda Edición 2010. Prólogo de Álvaro Matute. 258 pp.

DJILAS, Milovan. *La nueva clase*. Bs.As. Argentina, Editorial Sudamericana, 1962.

DUHALT KRAUSS, Miguel (1977), *Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*. México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac. *La construcción social de las teorías del desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José. *Política y administración pública en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1989, Segunda edición, 150 pp.

FISICHELLA, Domenico. Tecnocracia, ver pp. 1551-1555, en Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores, 2008.

FLORES DE LA PEÑA, Horacio. *Bases para la planeación económica y social de México*. Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía, UNAM, abril de 1965. México, Siglo XXI Editores, 1966. 269 pp.

FLORES MARISCAL, Juan Roberto Joel. “Los estudios sobre la ciencia política en México. Una ventana al desarrollo de la disciplina”, en *La ciencia política hoy: ¿qué sabemos?* México, FCPS-UNAM y Plaza & Valdez Editores, 2012.

FOUCAULT, Michel. *La arqueología del saber*. México. Siglo XXI Editores. 1982.

----- *La verdad y las formas jurídicas*. México. Gedisa Mexicana, S. A. 1986. 174 pp. 5 Conferencias del autor en Río de Janeiro, mayo de 1973.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdad y método*. Salamanca, Ediciones Sígueme, 1993.

GARCIADIEGO DANTAN, Javier. *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 455 pp.

GIL VILLEGAS, Francisco. “Los fundamentos políticos de la teoría de administración pública”, en José Luis Méndez (compilador). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México, 2000. 609 pp. Véase pp. 49-74.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*, México, Editorial Era, 1965.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis. *Daniel Cosío Villegas*. México Editorial Terra Nova, CREA, Colección Grandes Maestros Mexicanos, 1985, 118 pp.

GUERRERO, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez. Las experiencias en la formación profesional Del servicio público en el mundo*, Instituto Nacional de Administración Pública.

GUILLEN ROMO, Héctor. *Orígenes de la crisis en México. 1940-1982. Inflación y endeudamiento externo*. México, Editorial ERA. 1984. 140 pp.

-----*El sexenio de crecimiento cero: México 1982-1988*. México. Editorial ERA. 1994, primera reimpresión. 222 pp.

-----*La contrarrevolución neoliberal en México*. México, Editorial Era, 1997. 257 pp.

----- *México frente a la mundialización neoliberal*. Editorial Era, México, 2005. 359 pp.

GUTIÉRREZ LÓPEZ, Roberto, “La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología”, pp. 39-72 en Esteban Krotz, (Coordinador). *El estudio de la cultura política en México. Perspectivas disciplinarias y actores políticos*. México CONACULTA-CIIESAS, 1996. 446 pp.

HAMILTON, Nora. *México: los límites de la autonomía del Estado*. México Editorial Era. Primera edición, 1983. Traducción de Ana María Palos, 332 pp.

HARTOG, François. *Regímenes de historicidad*, México, Universidad Iberoamericana (UIA), 2007.

HERNÁNDEZ FUENTES, Miguel Ángel. “El enfoque de la cultura política en la investigación histórica: Algunas precisiones y problemáticas vigentes”, Seminario de Cultura Política, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, 2011. Texto en prensa.

IBARRA MUÑOZ, David. *Ensayos sobre economía mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005. 443 pp.

INSTITUTO DE CAPACITACIÓN POLÍTICA, PRI. *Historia documental del Partido de la Revolución 1929-1981*, México ICAP, 1981-1988, 14 Vols.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES, PRI. *Historia Gráfica del Partido Revolucionario Institucional 1929-1991*. México. IEPES-Fundación Siglo XXI.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES). *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Volumen 2, Trabajos de apoyo. México, Fondo de Cultura Económica, 1974. Primera reimpresión.

-----*Discusiones sobre planificación*. México, Siglo XXI Editores 1985. 16ª. Edición.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). *Memoria Institucional, 1955-2010. Aniversario 55*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2010, 208 pp.

----- *Semblanza de los miembros fundadores y del Consejo de Honor del INAP*. México, INAP, 2010. 101 pp.

-----*La administración pública mexicana en la línea del tiempo (1955-2009)*. *El mundo. La sociedad mexicana, La administración pública en México*. El INAP. Díptico desplegable. Investigación y revisión José R. Castelazo, s.p.i.

IZQUIERDO, Rafael, *Política Hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1979*. México, FCE, 2004.

JEANNETTI DÁVILA, Elena. “La política y la administración pública” en *Las humanidades en México, 1950-1975*. México, Consejo Técnico de Humanidades. UNAM, 1978. 802 pp. Ver pp. 355-394.

JERÓNIMO ROMERO, Saúl. “Representación política y la Secretaría de Gobernación”, en: *La representación política en México*, pp. 191-217. Coordinado por MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, volumen 2 de la obra: *La Secretaría de Gobernación: Acción Política del Gobierno Mexicano*. 5 Volúmenes. México. SEGOB-INEHRM, 2000.

-----y VALDEZ, Carmen. Coordinadores. *Memorias primer encuentro de historiografía*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1997.

----- “De cómo se fueron perdiendo las definiciones políticas o de cómo a la utopía tecnocrática le estorba la política”, pp. 51-94, en FLORES, Julia (Introducción), ORDOÑEZ, Beatriz, RIVERO, Jorge Alberto, ALFIE, Miriam. *Representaciones políticas, cuatro análisis historiográficos*. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. CONACYT, México, 2004. 177 pp.

-----, “Octavio Paz en la obra de Pablo González Casanova”, pp. 23-61, en LEVIN, Danna y GONZÁLEZ Columba. Coordinadores. *Horizontes y códigos culturales de la historiografía*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2008.

----- y HERNÁNDEZ FUENTES, Miguel Ángel. *Cultura Política a debate. Pasado y Presente*. México. Córima Books, UAM-Azcapotzalco, 2014.

KAMENKA, Eugene y KRYGIER, Martin (compiladores). *La burocracia. La trayectoria de un concepto*. Traducción de Eduardo L. Suárez. México, FCE, 1981. 289 pp.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona. Paidós, 1993.

----- *Los estratos del tiempo*. Barcelona. Paidós, 2000.

KRAUZE, Enrique. *Caudillos culturales en la Revolución Mexicana*, México, Coedición de Siglo XXI Editores y SEP Cultura, 1985, 340 pp.

----- *La presidencia imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México. Tusquets. 1997. 510 pp.

KROTZ Esteban (Coordinador). *El estudio de la cultura política en México. Perspectivas disciplinarias y actores políticos*. México CONACULTA-CIIESAS, 1996. 446 pp.

PESCHARD, Jacqueline. La cultura política democrática. México, IFE. Cuad. Divulg, No. 2. http://ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm

LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio. “Los grupos dominantes frente a las alternativas del cambio”, contenido en *El perfil de México en 1980*, vol. 3. México, Siglo XXI Editores, 1972.

LE GOFF, Jacques. *El orden de la memoria. El tiempo como imaginario*. Barcelona, Paidós, 1991. 275 pp.

LERNER, Bertha y RALSKY, Susana. *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*. México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C. 1976, pp. 504.

LINDAU, Juan David. *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1992. 163 pp.

LEÓN LÓPEZ, Enrique. *El Instituto Politécnico Nacional (IPN). Origen y Evolución Histórica*. México. SEP-IPN, 2000.

LÓPEZ PORTILLO, José. *La utilidad nacional de la carrera de ciencias políticas*. Versión facsimilar. México, INAP. 1976. Prólogo de Fernando Solana.

LOPEZ RUIZ, Miguel. *Normas técnicas y de estilo para el trabajo académico*. México, UNAM. 1995. 148 pp.

MACÍAS, Carlos (selección y notas). *Plutarco Elías Calles, Pensamiento político y social. Antología 1913-1936*. México, FCE, 1992.

MEADOWS, Dennis L. *Los límites del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica. 1972. Prólogo de Víctor L. Urquidí. 253 pp.

MEDIN, Tzvi. *El sexenio alemanista*. México. Editorial Era, 1990, 207 pp.

MEDINA ECHAVARRÍA, José en "La planeación de las formas de racionalidad", pp. 301-356, en ILPES, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, FCE, 1972.

MÉNDEZ, MARTÍNEZ, José Luis (coordinador). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, COLMEX, 2000.

----- *Políticas públicas* (coordinador y estudio introductorio), Tomo XIII, en, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, 523 pp.

----- *Liderazgo político* (compilador y estudio introductorio). Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. Siglo XXI Editores, 2013. 177 pp.

----- *El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, en MÉNDEZ, MARTÍNEZ, José Luis. *Políticas públicas* (coordinador y estudio introductorio), Tomo XIII, en, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 179-205.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "La administración pública" en *México. Cincuenta años de Revolución. Vol. III. La política* México, Fondo de Cultura Económica, 1961. 588 pp. Ver pp. 85-113.

MERINO HUERTA, Mauricio. (Coordinador). *La ciencia política en México*, México, FCE-CONACULTA, 1999. 267 pp.

----- "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y política públicas desde una perspectiva nacional", en MÉNDEZ, MARTÍNEZ, José Luis. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, COLMEX, 2000. pp. 111-121.

MEYER, Jean. *La Revolución Mexicana 1910-1940*. México, Editorial JUS. Primera edición, 1991. Traducción de Héctor Pérez-Rincón. 295 p.

MEYNAUD, Jean. *La tecnocracia. Mito o realidad*. Madrid. Editorial Tecnos, 1968. Traducción del francés por José Blasco, pp. 393.

MORALES CAMARENA, Francisco. *La tecnocracia en México. Las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Editorial Cambio XXI México, 1994, pp. 225. Prólogo de Roderic Ai Camp., pp. 165.

MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel (coordinador), *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000. Ascenso y caída del partido hegemónico*. México Siglo XXI Editores, 2006.

OLVERA SERRANO, Margarita. *Lucio Mendieta y Núñez y la institucionalización de la sociología en México, 1939-1965*. México. Miguel Ángel Porrúa. UAM-A. 2004. 249 pp.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*. Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas, 1962. 153 pp.

OSORIO MARBÁN, Miguel. *El partido de la Revolución Mexicana*, 2 Vols. México [Impresora del Centro], 1970.

OROZCO, José Luis. *La pequeña ciencia. Una crítica de la ciencia política norteamericana*. México. FCE, 1978, 465 pp.

PARDO, María del Carmen. *Teoría y práctica de la administración pública*, México, INAP, 1992.

-----*La modernización administrativa en México*. México. INAP-COLMEX, 1992.

-----*De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004,

-----*La modernización administrativa en México: 1940-2006*. México, El Colegio de México, 2009.

-----*Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. *Plan Básico de Gobierno, 1976-1982*. VII Asamblea Nacional Ordinaria, México, septiembre 25 de 1975, pp. 213.

PAZ, Octavio, *El Ogro Filantrópico. Historia y política, 1971-1978*. México Editorial Era, 1979, 348 pp.

PERRÉS, José. *El poder. Las relaciones de poder y los mecanismos de poder institucionales. Algunas reflexiones metodológicas*. México. UAM-X, 1995. 95 pp.

PETERS, Guy. *La política de la burocracia*. Estudio introductorio de José Luis Méndez. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. 542 pp.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio (1984), *Introducción a la administración pública de México: Funciones y especialidades*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

QUIJANO TORRES, Manuel. *Los gabinetes en México: 1821-2012, Tomo III en 200 años de Administración Pública en México*. INAP, 2012 569 pp.

ROGOZINSKI, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993.

ROMAN, Richard. *Ideología y clase en la Revolución Mexicana*, México, Sep-Setentas, 1976.

RONZÓN LEÓN, José. et. al. *Formatos, géneros y discursos, Memoria del segundo encuentro de historiografía*. México. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2000. 463 pp.

----- JERÓNIMO, Saúl. *Reflexiones en torno a la historiografía contemporánea*. Coordinadores. México. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2002.

ROUSSEAU, Isabel. *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (elites gubernamentales y proyecto de modernización)*. El colegio de México. México 2001. 536 pp.

RUIZ MASSIEU, Armando. *El Gabinete en México. Revisión histórica y propuestas de discusión*. México, Editorial Océano, 1996. 378 pp.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. *La empresa pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP), 1980

SALDIVAR, Américo. *Fin de siglo*, en SEMO, Enrique, coordinador. *México, un pueblo en la historia*. México, Universidad Autónoma de Puebla. Editorial Nueva Imagen. 1982. 417 pp.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Tomo 9 *Plan Global de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*. México, SHCP-FCE. 2000. Segunda edición. 478 p.

----- Tomo 10. *Plan Básico de Gobierno (1982-1988) y Plan Nacional de Desarrollo (19834-1988)*. México, SHCP-FCE, 2000. 630 pp.

----- Tomo 17. *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Documentos Normativos y Metodológicos (1982-1985.)* México, SHCP-FCE, 1999.

----- Tomo 22. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*. México, SHCP-FCE, 1992.

----- Tomo 29. *La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Fondo de Cultura Económica en coedición con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998 pp. 9-185.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Antología de la planeación en México*, Tomo I, SPP-FCE, 1985.

----- Tomo 16. *Plan regional, estatal y municipal. (1982-1985)*. México, SPP-FCE, 1985, pp. 1237.

SERVÍN, Elisa. *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994. Serie historia crítica de las modernizaciones de México*, México. CIDE. CONACULTA. INEHRM. FCE, 2010. 415 pp..

SEGOVIA, Rafael. *La politización del niño mexicano*. México. El Colegio de México, 1977.

-----*Lapidaria política*. México. FCE, 1996. 572 pp. Prólogo de Soledad Loaeza.

SIERRA, Justo. Textos. *Una antología general*. Prólogo, selección y notas de Catalina Sierra y Cristina Barros. México, SEP/UNAM Col. Clásicos Americanos, 1982.

SILVA, Patricio y CENTENO, Miguel «Technocratic Democracy?». En: CENTENO, Miguel y SILVA Patricio (eds.), *The Politics of Expertise: Technocratic Ascendancy in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press. 1997.

SIRVENT, Carlos. *La burocracia*. México, ANUIES, 1977. 95 pp.

SMITH, Peter. *Los laberintos del poder, el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México. El Colegio de México., 1981.

SOLÍS, Leopoldo. *La economía mexicana: retrovisión y perspectivas*. Siglo XXI editores. México 1985.

----- *Planes de desarrollo económico y social*. México. SEP Setentas Diana. 1980. 194 pp.

TELLO MACÍAS, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*. México, Siglo XXI editores, 1979.

TINBERGEN, Jan. *La planeación del desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989. Traducción de Javier Márquez. 8ª. Reimpresión.

TIRADO RASSO, Miguel. *La crisis del partido del Estado. Una agonía revolucionaria e institucional*. México, Plaza y Valdés, 2000.

TORTELLA, Gabriel. *Introducción a la economía para historiadores*. Madrid. Tecnos. 1987.

TOUCHARD, Jean *Historia de las ideas políticas*. México, Red Editorial Iberoamericana (REI), 1990, 658 pp.

URZÚA, Carlos M. *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México. Una reseña desde el trópico*, México, El Colegio de México, CEE, Jornadas no. 132, 2002. 153 pp.

VAN DIJK, Teun. *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona, Gedisa Editorial, 1999. 473 pp.

VERNON, Raymond. *El dilema del desarrollo económico de México, papeles representados por los sectores público y privado*. México. Editorial Diana, 1967. 2ª edición. Traducción de René Cárdenas Barrios de la 1ª edición en inglés de 1963.

VON MISES, Ludwig. *Burocracia*. España. Unión Editorial, S. A. Biblioteca de la libertad, 1974. Primera edición en inglés, 1944. 165 pp.

WEBER, Max. *Historia Económica General*. México, FCE, 1978. Traducción de Manuel Sánchez Sarto. 331, pp.

----- *Economía y Sociedad*. México, FCE, 1974.

----- *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editorial, 1981, 233 pp.

WILKIE, James W. *La Revolución Mexicana. Gasto Federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987. Primera reimpresión de la segunda edición de 1978. Primera edición en inglés, 1967.

WINOCUR, Rosalía (Coordinadora). *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, IFE, FLACSO, 2002. 127 pp.

-----, GINGOLD, Laura. "Los valores de la democracia según los niños mexicanos. Perfiles Latinoamericanos, num. 16, junio 2000. FLACSO. México

WIONZCEK, Miguel S. "Planeación formal incompleta: el caso de México", en E. E. Hagen (comp.), *Planeación del Desarrollo Económico*. México, FCE, 1964.

ZABLUDOWSKY Kuper, Gina. (Coordinadora). "Burocracia, tecnocracia y modelos posempresariales", en *Sociología y cambio conceptual. De la burocracia y las normas al cuerpo y la intimidad*. México, Siglo XXI Editores, UAM-A, 2007. 295 pp.

ZEBADÚA, Emilio. *Manual del "fair play". Guía ética para la política*. México, FCE, 2005. 94 pp.

ZEMELMAN, Hugo. "Pensar teórico y pensar epistemológico. Los desafíos de la historicidad en el conocimiento social", en Irene Sánchez Ramos y Raquel Sosa (coordinadoras.), *América Latina: los desafíos del pensamiento crítico*. México, Siglo XXI Editores. 2004.

ZERMEÑO PADILLA, Guillermo. "Condición de subalternidad, condición posmoderna y saber histórico", cap. 4 de *La cultura moderna de la historia. Una aproximación teórica e historiográfica*. México, El Colegio de México, 2002.

Hemerografía, artículos, conferencias.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. "Los objetos de conocimiento de la administración pública". México. *Revista de Administración Pública*, No. 53, INAP, pp. 361-384.

CAMP, Roderic Ai. "El tecnócrata en México". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 45, no. 2. 1983, pp. 579-599.

ALFIE COHEN, Miriam. "Gobernanza: respuesta a las transformaciones del Estado-nación o Concepto Clave para la re-construcción de la Política". Departamento de Ciencias Sociales de la UAM Unidad Cuajimalpa, 2009.

ASPE, Pedro y BERISTAIN, Javier. "La evolución de la política distributiva en el periodo posrevolucionario en México". Trabajo preparado para la conferencia "The Political Economy of Income Distribution in Mexico", organizada por Pedro Aspe y Paul Sigmund en la Universidad de Princeton en octubre de 1981. Publicado por Departamento de Estudios Generales, ITAM, México. 1983, pp. 95-119.

CORTÉS CEBALLOS, Ma. Gabriela. "La importancia de la formación profesional en el desempeño de la función pública". *Revista de Administración Pública (RAP)*. INAP, enero-abril, 1990, No. 76, pp. 125-144.

COATSWORTH, John. "México: del atraso al subdesarrollo" en la revista *Diálogos*, noviembre de 1982. Traducción de Susan Beth Kapillian. pp. 51-60.

DeLEON, Peter. "Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes". *Foro Internacional*, Vol. 33, No. 1 (131) ene-mar 1993, pp. 88-110.

DIAMANT, Alfred. "Élites burocráticas europeas: en ascenso o en declive", *Revista Política y Sociedad* 3, 1989. Madrid, pp. 63-72.

DOSSE. François, "De la historia de las ideas a la historia intelectual", *Historia y Grafía*, núm. 19, 2002.

GARCÍA CÁRDENAS, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México", *Revista de Administración Pública*, No. 54. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.

GUTIÉRREZ HERRERA, Lucino y BUELNA SERRANO, Elvira (entrevistadores) "Orígenes y creación del CIDE: Testimonio de la Maestra Trinidad Martínez Tarrago". *Revista ANÁLISIS ECONÓMICO*, UAM Azcapotzalco, No. 43 XX, 2005.

GIL VILLEGAS MONTIEL, Francisco. "Cambio Constitucional en México en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari". *Revista Foro Internacional* XXXVI 1-2, 1996, El Colegio de México, pp. 158-187.

HARTOG, François. "El testigo y el historiador" en *Historia y Grafía*, No. 18, UIA, 2002, México.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", publicado en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131) 1993, pp. 145-173).

----- "La élite política tradicional". *Revista Confluencia XXI*, Partido Revolucionario Institucional, núm. 11, octubre-diciembre, 2010, pp. 21-29.

-----"La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento. *Foro Internacional*. El Colegio de México. http://bibliocodex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/74Q2N6EFJF4UV6U52S7MMQIT51C85V.pdf

IBARRA, Mauricio, "El Banco de México: la otra disputa por la nación", en *Revista Nexos*, Director Luis Miguel Aguilar, México, diciembre 1998, año 21, No 252 pp. 41-49.

IBARRA, David. "Paradigmas económicos, ¿verdades o credos?". *El universal*, 18 de junio 2002, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Revista de Administración Pública*, No. 1, Enero-Marzo. México, Instituto de Administración Pública, 1956.

KNIGHT, Alan. "La Revolución Mexicana: ¿burguesa, nacionalista, o simplemente una "gran rebelión"?, en CUADERNOS POLITICOS. Ediciones ERA. No.48, oct.-dic. 1986, México. pp. 5-32.

----- "México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana. CIDE. Revista *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996.

KRAUZE, Enrique. "Antonio Ortiz Mena: El Presidente que no fue", Periódico *Reforma*, 28 de febrero de 1999.

LERNER DE SHEINBAUM, Bertha. "La tecnocracia en México ni embrión ni garantía de profesionalismo (una crítica a Roderic Camp). *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 45 no. 3, jul-sept, 1983, pp. 1051-1067.

MATUTE GONZÁLEZ, Carlos F. *Cronica.com.mx*, publicado el 12 de enero de 2013: Véase <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/722114.html>

MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis "La política como variable dependiente: hacia una análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, vol. 33, núm.1 (131), 1993 pp. 111-144.

MENDIOLA, Alfonso. "El giro historiográfico: la observación de las observaciones del pasado", *Historia y Grafía*, número 15, México, UIA, 2000.

MERINO, Mauricio. "De la lealtad individual a la responsabilidad pública" en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No. 91, México, INAP.

MEYER, Lorenzo, "Consenso de Washington" México, Periódico *El Universal*, 2002.

OLVERA SERRANO, Margarita. "Sociología y cultura política en los años cincuenta. Los Congresos Nacionales de Sociología como representaciones de una disciplina inexistente". Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Cultura Política., UAM-A, 2011.

PARDO, María del Carmen. "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina" *Foro Internacional*, Vol. 33, núm.1 (131), México, El Colegio de México, 1993 pp. 12-29.

-----"El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la Modernización" *Política y Gestión pública*, Vol. IV, No. 2, Segundo semestre 1995. CIDE.

PÉREZ-JÁCOME FRISCIONE, Dionisio. *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*.

http://hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

PETERS, Guy. "Política Pública y burocracia", *Foro Internacional*, Vol. 33, No. 1 (131) ene-mar 1993, pp. 54-87.

PINEDA PABLOS, Nicolás. "El concepto de política pública: Alcances y limitaciones. Seminario de políticas públicas, 22 de febrero 2007. Documento de trabajo. No citar sin autorización del autor.

REVISTA COMERCIO EXTERIOR, "México y el FMI: la Carta de Intención". México, 1982, pp. 1247-1251.

RIONDA, Luis Miguel. "Élites y política en México: una revisión crítica". Acta Universitaria, Vol. VI No. 2, diciembre 1996. Universidad de Guanajuato, pp. 33-45.

SARTORI, Giovanni, "La ingeniería institucional y sus límites", Ponencia presentada en el Instituto Federal Electoral el 4 de julio de 1996. En <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/conferencia9.htm>

SILVA, Patricio. "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente", Revista de Ciencia Política, Volumen 26 no.2, Santiago 2006, pp. 175-190, en SciELO, Chile <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200010>

SUÁREZ DÁVILA, Francisco. "La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI. *Revista Comercio Exterior*, México, octubre 1994.

VILLAGÓMEZ, Alejandro y FARÍAS, Jennifer. "Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en ciencia política y administración pública en México, 1974-2007". Política y Gobierno. CIDE. Volumen XVI, núm. 2, segundo semestre de 2009, pp. 385-409.

YANKELEVICH, Pablo. (INAH), "Pensar la revolución. Una aproximación a la Generación de 1915", en <http://www.h-mexico.unam.mx/node/6546>

ZABLUDOWSKY KUPER, Gina. "La conceptualización de los intelectuales en el pensamiento de Max Weber", en La modernidad en la sociología de Max Weber. Cien Años de polémica. *Sociológica*, septiembre-diciembre, 2005, año 20, número 59, México, DCSH, Departamento de Sociología, UAM-A.

ZAID, Gabriel. "López Velarde ateneísta. *Revista Vuelta*, No. 180 noviembre 1991, http://www.letraslibres.com/sites/default/files/pdfs_articulos/Vuelta-Vol15_180_03LVIAAtGZd.pdf

ZERMEÑO, Sergio "De Echeverría a De la Madrid: hacia un régimen burocrático autoritario", en *Revista Mexicana de Sociología* abril-junio, México, UNAM 1983. Año XLV, Vol. XLV, num. 2.

TESIS

ARREDONDO MORENO, Liliana y DE LA CRUZ VICENTE, Rafael. *La tecnocracia y su relación con el modelo neoliberal en México (1982-2000)*. Tesina para obtener el Título de Licenciado en Sociología, México, UAM Unidad Iztapalapa, 2000. 97 pp.

FOX Y QUESADA, Vicente. *Generación del Plan Básico de Gobierno 1995-2000 del Estado de Guanajuato. Reporte de trabajo en el campo profesional*. Tesis para obtener el Título de Licenciado en Administración de Empresas. UIA, México, 1999.

MACHUCA BARBOSA, Adriana Elizabeth. *La identidad profesional de los sociólogos*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales. México, FLACSO, Sede Académica México. 2008. 185 pp.

ORDOÑEZ VIQUEZ, Beatriz. *La construcción del discurso de privatización en México, 1982-1994: un enfoque historiográfico*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Historiografía de México, MHM/DCSH. UAM-A, México, 2002, 316, pp.

RAMOS ORTIZ, Alejandro. *Prometer no empobrece... los planes nacionales de desarrollo, 1983-2000*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2007. Tesis para obtener el grado de Maestro en Historiografía de México. 259 pp.

ROJAS MIRA, Claudia F. *El exilio político chileno. La casa de Chile en México (1973-1993), una experiencia singular*. Tesis de doctorado. Universidad de Santiago de Chile, 2013. http://190.98.219.232/~tesisdh/Tesis_PDF/Tesis%20Rojas%20Claudia.pdf

OLVERA SERRANO, Margarita. *La institucionalización de la economía y de la sociología como disciplinas científicas modernas en México (1928-1958). Una reconstrucción historiográfica a través de sus revistas especializadas*. Tesis para optar por el grado de doctora en historiografía. México, UAM-A, 2011.

TASSO, Pablo. *La historiografía oficial de 1968*. Tesis para obtener el grado de doctor en historiografía. México, UAM-A, 2014.

VILLARREAL ESCOBAR, Abel. *La élite político administrativa en México (1982-2000)*. Tesis para optar al grado de Maestro en Ciencias Sociales. México FLACSO, Sede México, 2002. 153 pp.

Páginas web

ARELLANO GAULT, David, "La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico", Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea], Coloquios, 2009, URL: [@apropos David Arellano Gault. CIDE.](http://nuevomundo.revues.org/48083)

BANCO DE MÉXICO. *Historia del Banco de México*. <http://www.banxico.org.mx/aAcercaBanxico/FSacercaBanxico.html>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/>

Döring, Erika y Hernández, Carmen Evelia. "La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal". Edición en internet de *Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración, UAM-A. Ver: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm#NdirecdCA>

Fundación Colosio <http://fundacioncolosio.mx/>

H-MÉXICO <http://www.h-mexico.unam.mx/node/6546>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS, A. C. *Memoria Política de México*, <http://memoriapoliticademexico.org>

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, IFE. <http://www.ife.org.mx>

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, SCT <http://www.sct.gob.mx>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN <http://www.gobernación.gob.mx>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SHCP <http://www.shcp.gob.mx>

Leyes, reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. Texto conforme al *Diario Oficial*, Tomo V, 4ª. Época, No.30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el diario oficial de la federación: 9 de agosto de 2012. 223 pp. Ver Sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En: <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Constitucion/cpeum20120809.pdf>

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1958.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976

Ley de las Entidades Paraestatales, 1985.

Ley de Planeación. México, Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

Ley de Responsabilidades para los Funcionarios de la Administración Pública Federal, 1982.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 08-06-2012

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 09-01-2006.

Planes.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* 1989- 1994. México, 1989.

----- *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* 1995-2000. México, 1995.

----- *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* 2001-2006. México, 2001.

----- *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* 2007-2012. México, 2007.

----- *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* 2013-2018. México, 2013.

Programas

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. *Programa de Modernización Administrativa 1995-2000.*

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Agenda de Buen Gobierno*, 2000-2006.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012.*

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Programa para un gobierno cercano y moderno*, 2013- 2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013.

-----*Conceptos básicos del presupuesto basado en resultados (PbR)*, en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/Paginas/capacitaci%c3%b3n.aspx>